

经典教材教参系列

政治学概要

朱光磊 编著

Compendium of Political Science

天津人民出版社

内容简介

本书全面解析政治现象的起源、阶级与阶层、国家、国家机构、官员制度、选举制度、政党制度、政治民主、政治发展等政治学基础内容。兼具普及性和研究性，语言精练，深入浅出，概括性强，且有一定的理论深度及前瞻性。在体系、体例、表述方式和阐释角度的设计上,作了独特而稳健的探索。

本书注意突出中国现实问题与拓展国际视野的平衡、控制篇幅与加大信息量的平衡，涉及的现代政治学知识面比较宽。可作为政治学专业本科生的教材、教师的备课参考书，也可给研究生开题引路，为喜欢研究、讨论政治问题的读者查阅基本观点提供方便。作为国家级精品课程“当代中国政府与政治”的配套教材，查阅相关资料可访问课程网站http://www.gov-process.org.。

ISBN 978-7-201-03970-1



定价：32.00元

责任编辑 王 康
唐 静
装帧设计 汤 磊
版式设计 陈 晶

政治学概要

朱光磊　编著

天津人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

政治学概要／朱光磊编著．—2版．—天津：天津人民出版社，2008.8

（经典教材教参系列）

ISBN 978－7－201－03970－1

Ⅰ．政…　Ⅱ．朱…　Ⅲ．政治学－教材　Ⅳ．D0

中国版本图书馆CIP数据核字（2008）第128442号

天津人民出版社出版

出版人：刘晓津

（天津市西康路35号　邮政编码：300051）

邮购部电话：（022）23332469

网址：http://www.tjrmcbs.com.cn

电子信箱：tjrmcbs@126.com

高等教育出版社印刷厂印刷　新华书店经销

2008年8月第2版　2008年8月第1次印刷

880×1230毫米　32开本　15印张

字数：380千字　　印数：1－6,000

定　价：32.00元

目　录

绪论　政治的概念与政治学概述

第一节　政治的概念

“政治”是政治学最基本的概念，在政治学理论逻辑体系中居于起始范畴的地位，同时，这一概念在整个社会和人类文化活动中的使用频率也相当高。进入文明时代以来，“政治”就成为人类生存所无法回避的一个基本现实。“政治”概念的这一理论地位及其所涉及的各种社会问题的复杂性，都使得对政治的含义和内容的阐发与概括，成为任何时代政治学理论都不能不首先加以讨论和解决的问题。

一、“政治”的传统含义

中文的“政治”一词早在约三千年前就出现了。“道洽政治，泽润生民”①，“掌其政治禁令”②等，都包含着中国人最早的对政治的理解。这里所说的“政治”这个词，与我们现在所讲的“政治”概念，

① 《尚书·毕命》。
② 《周礼·地官·遂人》。

固然在含义上接近,但并不完全是一回事。在西方,"政治"一词,是从古希腊城邦政治学说中 polis 这一古希腊语词汇演化而来。后来这个词陆续被翻译为其他语言,得以辗转、延续。在近代的东方,通过学者的翻译工作,与如上提到的汉语中的"政治"一词相汇合,从而成为我们今天在汉语中所使用的严格意义上的现代"政治"概念。"政治"在英文中的对应词汇是 politics 或 political affairs。

古今中外的许多思想家、政治家,从不同的角度给"政治"下了很多定义。

比如,孔子曾经说过:"政者,正也;治者,理也。"[①]他还说过"不在其位,不谋其政"。[②] 很明显,在孔子看来,"政"与"治",就是指统治国家、管理社会,也即常说的"治国平天下",而且这些活动与做官有关。

古希腊思想家柏拉图(公元前 427—公元前 347 年)和亚里士多德(公元前 384—公元前 322 年)的观点,是把伦理学中的"善"与政治的概念结合起来。亚里士多德的看法是,政治就是实现正义,为民谋利,以达到"善"的行为。相应地,政治学则是研究人和城邦"至善"的科学。[③]

中国先秦政治思想家韩非(公元前 280—公元前 233 年)和意大利政治思想家马基雅维里(1469—1527 年)分析政治问题的切入点是"权力"。他们认为,所谓政治,不过是官场上的权术;为了达到一定的统治目的,政治家有理由采用各种各样的手段,"善"或"恶"并不重要。[④⑤]

我国民主革命的伟大先行者孙中山,也提出了自己对于政治概

---

① 《论语·颜渊》。

② 《论语·伯泰》。

③ 参见《亚里士多德全集》(第三卷),中国人民大学出版社,1990 年,第 3、89 页。

④ 关于马基雅维里的有关思想,可参见(英)罗素《西方哲学史》(下卷)的相关章节(马元德译,商务印书馆,1981 年,第 17~27 页)。

⑤ 关于韩非的有关思想,可参见刘泽华主编《中国古代政治思想史》的相关章节(南开大学出版社,1992 年,第 136~154 页)。

念的看法:“浅而言之,政就是众人之事,治就是管理,管理众人之事就是政治。”①

也有一些其他领域的研究者,从他们各自的研究方向和研究需要出发,也从特定的角度提出了他们对政治概念问题的某些看法。比如,比较典型的是,德国著名军事理论家克劳塞维茨(1780—1831年)就曾鲜明地指出,政治是整个社会的一切利益的代表②;战争无非是政治关系通过另一种手段干预的继续。

关于政治概念的上述界说,早已确立了它们在政治思想史上的地位,值得后人认真思索和借鉴。作为一种学说、一种观点,这些看法,都在特定的历史条件下,从不同的角度指出了政治的某些特征,概括性地说明了政治生活中的一些重要问题或重要现象,促进了各个时代人们对政治问题的思考和探索,在不同程度上推进了政治学的理论研究。但是总的来说,由于时代条件的限制,这些看法没有能够超越对政治生活的具体现象和具体特征的认识,进而达到对人类社会政治生活的客观规律和政治本质的把握,从而总是存在着这样或那样的片面性。在从理论上科学地概括和反映出经济基础与政治上层建筑之间的相互作用,政治问题与阶级、阶级斗争的客观联系之前,任何对政治概念的界说,都无法避免在理论上的片面性。

二、对“政治”概念的理论分析

人类社会进入资本主义时代以后,随着阶级关系的日趋“简单化”,揭示政治现象同阶级、阶级斗争的本质联系的客观条件开始具备。历史唯物主义的诞生,为正确认识经济基础与政治上层建筑之间的辩证关系,进而科学地认识政治现象发生、发展的规律提供了理论条件。此后一百多年来,马克思主义经典作家和许多学者、专

---

① 《孙中山选集》(下卷),人民出版社,1981 年,第 661 页。

② 参见(德)克劳塞维茨著:《战争论》,中国人民解放军军事科学院译,商务印书馆,1978 年,第 896 ~ 897 页。

家从各个不同的方面，极大地推进了对包括政治概念在内的各种政治问题的认识。同样是由于特定时代的局限，特别是由于国际共产主义运动中的“左派幼稚病”，在中国政治理论研究领域对政治概念的界说中，也一度存在着这样那样的误差。

多年来，我国的大多数教科书和工具书在界说政治概念时，虽然都在不同程度上尽可能注意到了现代政治内容的多样性，但在论及政治的实质时一般都是沿用“政治就是各阶级之间的斗争”的提法，甚至还可以见到“所有（一切）政治斗争都是阶级斗争”的提法。这一似乎是有经典依据的说法，不仅在理论上人为地限制和缩小了政治的实际范围，而且造成了实践上的一个基本困难，即不强调“讲政治”不行，而强调了“讲政治”，就总是有人担心又要搞阶级斗争扩大化，担心淡化了现代化建设这个中心。这是在理论上必须解开的一个疙瘩，否则就不能全面地解释现代政治生活，特别是中国政治实践中所面临的许多重要问题。

列宁确实讲过，“政治就是各阶级之间的斗争”①。这是一个正确的、重要的提法，它阐明了政治应当包含的一个最根本的社会关系，指出了迄今为止政治中最实质的东西，其科学性显而易见。但是如果把这一提法看作政治的一个不可逾越的范围，那政治概念与政治实践相比就过于狭小了，也并非是列宁的本意。即使是列宁本人，也曾在比“阶级斗争”更广泛的含义上使用过政治概念：“什么是政治？1. 无产阶级先锋队对本阶级的群众。2. 无产阶级对农民。3. 无产阶级（和农民）对资产阶级。”②他还指出，“政治是各个民族、各个阶级之间等等的关系。”③至于他所讲过的政治就是管理国家等提法，就更为学术界所熟知了。对列宁的这些提法显然要全面地理解。当强调一个人的某一个正确提法时，却忽视了这个人也强调过

---

① 《列宁选集》（第四卷），人民出版社，1960 年，第 370 页。
② 《列宁全集》（第 41 卷），人民出版社，1986 年，第 379 页。
③ 《列宁全集》（第 35 卷），人民出版社，1959 年，第 262 页。

的其他正确提法或分析视角，这在学术上是讲不过去的。

在分析政治概念和政治问题的过程中，“阶级”的同享确实是一个基础性的因素，阶级斗争也确实是政治生活中最主要的内容之一，但不论如何这不是政治生活的全部内容。在分析政治概念时，要注意阶级的视角与利益的视角的结合。正确地分析经验应当是：

——把分析视角从“阶级斗争”扩展为“阶级关系”是正确把握政治概念的一个非常重要的逻辑阶段。应当说，阶级关系作为一个广泛的社会范畴，既包括阶级斗争，也包括阶级之间在一定条件下的同盟、合作的关系，还包括阶级内部的各种关系。对这些关系的处理，显然都属于政治的范围。也就是说，一方面要指出，即使在今天，阶级斗争仍然是政治生活中最普遍、最重要的内容；另一方面也要指出，从范围上看，政治从来就不仅仅是指阶级斗争，甚至也不仅仅局限于阶级关系。

——在上述基础上，要进一步把分析视角从“阶级关系”扩展为“利益关系”。政治是经济的集中表现，而经济问题说到底是利益问题。政治生活的主体，是阶级、各种社会集团和从属于一定阶级、社会集团的个人。“人们奋斗所争取的一切，都同他的利益有关。”[①]有利益，就必然会在这些主体之间产生利益差别，从而形成他们之间的利益关系。在这些利益关系中，阶级关系居于特别突出的地位，是人类文明史上最典型、最核心的社会利益关系。正因为如此，阶级关系的问题从来在政治生活中居于最为显著的地位。

——除了阶级关系以外，阶层以及其他社会利益群体之间的关系、民族关系、国家的整体和部分的关系、国家和公民的关系、政府和政党的关系、政党之间的关系、国家之间的关系（国际关系）等等，作为一定的社会利益关系，都要在政治生活中居于突出的地位。也即既要肯定阶级斗争作为一种核心社会利益关系的地位，但同时也

① 《马克思恩格斯全集》（第1卷），人民出版社，1956年，第82页。

要强调社会利益关系的多样性,强调处理这些利益关系的方式的多样性。多年以来,中国政治学界对于阶级关系以外的那些社会利益关系,强调和研究得不够。

也就是说,"阶级"国家在政治(第二版)生活中的核心地位无可置疑,但作为政治分析的逻辑起点和分析政治问题的切入点,"利益"是一个更具有基础性的视角。这一扩展,更有利于分析政治这个极为复杂的问题。

任何时候,政治的主要的根本的问题,都是国家和国家机构问题,也即通常所说的政权问题。注意这一点,是正确把握政治概念的另一个必要前提。只有那些需要通过国家政权、政府行为和法律手段来处理的这些利益关系才是政治,只有在这些利益和利益关系的基础上,形成的一种统治和被统治的关系,才是政治。[①] 讲政治问题说到底是利益问题是对的,但是又不能反过来简单地讲所有的利益问题都是政治问题;讲经济利益是人们之间的利益关系的基础与核心也是对的,但是不能反过来简单地讲,这就是利益关系的全部。除了经济利益关系以外,在不同的利益主体之间还存在着文化等多方面的社会利益关系。比如,在国家和民族关系中经常可以见到这样的情况,当一部分人被剥夺了使用本民族文字的权利和一个国家向另一个国家进行文化渗透的时候,一般都被认为是涉及了至关重要的利益问题。在进行利益分析的时候,区分政治现象和非政治现象的关键,是看一种利益关系是否是借助于国家政权或国家政权的延伸部分的力量来实现的。所谓"国家政权的延伸部分",是指"政教合一"国家的教权、某些国际组织的权力、某些受国家机关或政党影响较大的社会自治组织的权力等。那些处于个人或群体的私人领域的利益问题,由于不需要借助于国家政权的力量来实现,所以

---

① 参见王浦劬主编:《政治学基础(第二版)》(北京大学出版社,2006 年)第一章的有关分析。

一般不属于政治的范围;而某些非经济利益关系,比如文化、宗教等方面的利益关系,在一定的条件下由于是需要借助于国家政权的力量来实现的,所以依然属于政治的范围。

一个执政党、一个政府,其根本任务,就是维护本阶级的统治地位和这个国家的存在。在不同的历史条件下,政治需要处理的具体利益问题的侧重点不同,但在政治的核心问题是国家政权问题这一点上,是不会改变的。国内政治和国际政治都是如此。对国家和人民群众的利益的自觉维护,是一切先进的社会政治集团、政治家和政治学家的政治根基。

在对政治概念进行理论分析的时候,除了"利益"的视角、"国家政权"的视角以外,还有一个重要的视角,这就是"社会实践"的视角。显然,政治是人类社会实践的一种基本形式。人们的社会生活可以划分为经济生活、政治生活和精神生活三大领域,相应地,人们的社会实践也包括着生产斗争、阶级斗争和科学实验三种具体形式。阶级斗争是政治生活的主要内容,政治生活是人们满足自己参与政治、管理社会要求和在社会地位上提高自己的愿望的重要方式,是发挥人的创造性的重要领域,也是人类改造世界的基本途径之一。至于玩弄权术、争权夺利、合纵连横、阴谋权变等现象,在现代政治生活中,仍然是有的。一些政治家把它们作为实现个人理想、理念的手段。人们并不否认这些现象的存在,但没必要把这些现象视为洪水猛兽,通常也不必认为它们在形成现代政治概念的过程中有很重要的作用。

综上所述,政治最深刻的根源在于社会经济生活,政治关系说到底是人们之间的利益关系;迄今为止,政治中最本质的东西依然是阶级关系,特别是阶级斗争;政治的核心问题是国家政权的问题,掌握对国家的统治权力,是一定社会集团实现其经济和其他方面利

益的最有效的手段,"政治权力不过是用来实现经济利益的手段"①;政治生活是社会实践的一种基本形式。也正是在这些意义上,可以指出,政治就是一定的阶级、阶层、民族等社会集团和政党、利益团体等社会政治存在形式,为维护自身的利益,为建立或巩固自己的国家政权,并运用这个政权的力量处理社会关系,统治和管理社会生活所进行的各种活动。

相比之下,国内多年所使用的政治概念明显单薄。多年来除了被简单化了的"阶级斗争"以外,许多必要的政治要素或是被忽略了,或是被不恰当地用"以阶级斗争为纲"的思路强行作了解释,"政治"一度成为了"以阶级斗争为纲"的代名词。这一在国际共产主义运动特定时期所形成的认识,显然不利于在理论上全面、准确地理解政治的含义,不利于科学地解释上层建筑对经济基础的反作用,不利于把握政治大局和处理各种复杂的社会利益关系,不利于辩证地考察人口、民族、地理环境、文化、宗教等因素对政治生活的制约和影响,也相应地影响了政治学作为一个学科在中国的声誉。

马克思主义阶级分析方法,与"以阶级斗争为纲"的思想有着原则的区别。如果简单地把政治仅仅等同于简单化了的阶级斗争,难免会造成经济、政治工作和社会心理的紊乱,甚至难免得出这样的结论:既然阶级斗争已经不是社会的主要矛盾和工作的重点,那么政治也就自然而然是"次要问题"了;或者反过来,如果强调"讲政治",似乎就又是要准备强调讲阶级斗争,搞过去那种"政治挂帅"等极"左"的做法。这两种疑问,实际上在一些人的思想中都有所存在。这些疑问的出现,反映了相关理论的不全面、不成熟和历史局限性。

党的十一届三中全会以来,我国在国内政治和国际关系的实践中,实际上早已突破了传统政治理论的局限性。中央在强调政治的总题目下,进行了政府机构改革、加强领导班子建设,正确处理中央

① 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社,1972 年,第 246 页。

和地方的关系以及其他重要方面的利益关系，强调了反对“台独”和警惕西方势力的“西化”、“分化”图谋。这些工作，已经突破了传统政治观的局限，为理论研究的进展奠定了必要的实践基础。比如，面对国际政治斗争的巨大变化，邓小平同志及时进行了总结和提炼，改变了简单以意识形态“划线”的做法。他敏锐地指出：“中国观察国家关系问题不是看社会制度。中美关系是看中国和美国的具体情况来决定”①；即使是历史上的中苏之争，虽然意识形态和政治路线分歧的因素占有相当大的成分，但“真正的实质问题是不平等”，当时“双方都讲了许多空话”。② 他在这里一再强调的“具体情况”、“实质问题”，实际上是国际政治中的一个重要的、持久起作用的因素，即国家和民族之间的利益关系。

当代中国经济、政治生活中的一切成就和人们在思想文化观念，乃至整个社会心理方面所发生的一切变化，都与这样一个根本性的改变有着直接的关系：党的十一届三中全会以后，党和国家的工作中心已经义无反顾地转移到了现代化建设上来了。“以阶级斗争为纲”为指导思想的“传统政治”及其种种“左”的做法，已经失去了历史合理性和群众基础。在这样的社会背景下，我们总结历史上关于政治观概念的理论分析的利弊得失和经验教训，正确规定和阐释“政治”、“阶级斗争”和“利益关系”等基本概念之间的逻辑联系，并在此基础上力求较为科学、准确地分析现代政治概念是必要的。

三、政治概念在中国的特殊性：广义政治概念与狭义政治概念

以上对政治概念的理论分析，是一种纯学理的专业性工作。进行理论或教育工作，还必须注意到政治概念在中国的特殊性。这就是，相比之下，国内多年所使用的政治概念，一方面明显单薄，另一

① 参见《邓小平文选》（第三卷），人民出版社，1993 年，第 168 页。

② 同上，第 291 ~ 295 页。

方面又非常宽泛。

多年来,我国习惯于把所有意识形态和上层建筑的问题,所有属于做人的“思想政治教育”范围的事务,都列作了“政治”的范围;由于人们普遍习惯于把各级各类学校的“马克思主义理论课”通称为“政治课”,在高等院校特别是师范院校,又多年都把这些系科称为“政治系”或“政治教育系”,所以属于这一范围的马克思主义哲学、马克思主义政治经济学、科学社会主义、国际共产主义运动史、中国共产党历史等,甚至道德教育、时事教育等都约定俗成地被当作了“政治”。从20世纪50年代起,政治的概念就这样在中国被泛化了。

从某种意义上讲,政治的概念在当代中国又明显是非常单薄的。前面对政治概念的理论分析,实际上已经基本能够说明这个问题。多年来,除了被简单化了的“阶级斗争”以外,许多必要的政治要素或是被忽略了,或是被不恰当地用“以阶级斗争为纲”的思路强行作了解释,“政治”一度成为了“以阶级斗争为纲”的代名词,成为了“镇压”、“专政”、“斗争”的代名词,而“民主”、“自由”、“人权”等概念都被推给了西方国家。

党的十一届三中全会以来,我国在国内政治和国际关系的实践中,实际上早已突破了传统政治理论的局限性,但同时又开始在比较严格的学科意义上规范和使用政治的概念。但是在中国特定的历史条件下,在相当一段时间内,人们在“政治课”和“思想政治教育”这一比较广泛的含义上使用政治概念的现象还一时难以改变。为了在教学和研究工作中清晰地表达有关含义,本着兼顾学术规范和现实需要两个方面的考虑,可以把在“政治课”和“思想政治教育”的意义上使用的政治概念,称作“广义上的政治”,把在国际上通用的政治学专业意义上的政治概念,称作“狭义上的政治”。此外,在当代中国,“政治”还有第三种含义,即在特定的环境中,政治被用作形容词,有重要、重大的含义,如部分领导人习惯把一些重要的问题说成是“政治问题”,实际并不是说该问题就一定具有政治性质,而

只是在强调问题的重要性。这一用法与我们长期以来以政治为中心的做法不无关系。

第二节　政治学概略

一、政治学的研究对象

“政治学”，也可称作“政治科学”，即英文中的 political science。政治是一种十分广泛的社会现象，人们对“政治”的理解又不一致，也不可能完全一致。如果把政治学简单地定义为研究政治现象的科学，无异于同语反复，显然并没有说明什么东西。

由于政治的本质同国家的本质高度一致，由于国家活动在政治生活中所占的比重，古往今来的很多学者以及从事实际政治活动的人们，都把关于国家和国家机构和它们的延伸部分看作政治现象的主要内容，从而成为大多数政治学研究活动的主要研究对象。早在古希腊时期，亚里士多德就把城邦（city-state，即“城市国家”）看作政治学的研究对象，把建立和管理好城邦看作政治学的主要功能。[①] 这一点在现代政治生活中表现得更加明显，肯定这一点是大多数政治学研究者的共同看法。因此，明确肯定国家是政治学的主要研究对象是符合实际的。

当然另一方面也要看到，政治现象本身和政治学的研究对象都显然并不限于国家本身。国家和国家机构及其延伸部分所涉及、衍生的其他重要社会现象，诸如政治过程、政治发展、政治文化、政治生态、政治团体、政治环境、人民、民族、自由、人权、国际关系等，也都是现代政治学的重要研究对象。

政治学的定义应当是与对政治概念的理论分析联系在一起的。

---

① 参见《亚里士多德全集》（第9卷），中国人民大学出版社，1990年，第89页。

鉴于此,应当把政治学定义为研究以国家为主要内容的社会政治现象的发展规律的科学。

二、政治学的学科构成

(1)政治学理论,即狭义的政治学。它是关于社会政治生活,特别是关于国家和国家机构,以及阶级和阶层、政党和政治团体、政治革命和政治发展、民主和自由、统治和管理、国际政治和国际关系等方面的一般理论。这些理论力图揭示政治生活过程的基本规定性,是政治学的核心内容。由于"史"和"论"是分不开的,所以政治学理论的一个应有的重要组成部分,就是政治思想史。中外政治思想(学说)史的主要任务,是对各个时代政治思想家或政治家提出的政治理论、学说进行总结、研究,发现这些学说之中的内在发展逻辑,为现代政治研究和政治理论研究提供必要的思想材料。此外,政治学方法论和政治哲学也属于这一领域。

(2)本国政治,在我国即为"中国政治"。在任何国家,它都理应是政治学研究最主要的内容,但它突出的显然是该国政治中的当代部分和实践、实体部分。除了中国政治思想史外,当代本国政府与政治、本国的政治史和本国的某些重点政治领域或政治问题,比如在中国,民族区域自治、政治体制改革的理论与实践、农村政治等,就都是当代中国政府与政治研究的主要内容。

(3)比较政治。这是一个涵盖面非常大的学科,既包括严格意义上的跨国家、跨文化政治的比较研究,比如对英美政治的比较研究,不同国家的政治发展道路的比较研究和比较宪法学等,也包括广义的"比较"意义上的对有关国家政治的"国别研究",诸如对德语国家政治、对南部非洲政治发展、对拉丁美洲部分国家军人政权政治等等,以一定国家为单位的单独的研究。比较政治研究的主要任务,是对各个国家的政权产生、发展的基本过程,各国重要政治事件和各个时代国家制度的构成、运转进行分析和归纳,概括出它们的

发展规律。一般来说,比较的重点是不同国家之间的政治制度。对不同国家、不同时代的政治文化进行比较研究,对不同区域之间的政治发展规律的比较研究等,是近年来兴起的很有发展前途的新分支学科。随着我国经济和社会的发展以及对外开放的需要,加强对中小国家政治的国别研究是非常重要的。

(4)行政管理与公共政策。行政管理行为是人类一切有组织活动的一个必不可少的组成部分。行政管理学是研究关于国家权力机关的执行机关,管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的规律性的科学。公共政策是行政管理学中最重要的一个分支学科。所谓公共政策,是指由国家机关依据特定时期的统治和行政管理目标,通过对社会利益关系的选择、综合、分配等,所依法形成、制定的规划、计划、行政文件、工作方案等行为准则,它是法律的具体化,对国家机关及其工作人员,对有关的社会成员有权威性和约束力。行政管理学和公共政策学固然带有政治学与管理学交叉学科的特点,但行政管理和公共政策的主体和客体都属于国家机关的范围[①]或它们的延伸部分,它们的整个理论基础和实践基础基本上集中于政治领域,也正是因为如此,现在人们越来越倾向于使用"公共行政"和"公共政策"这样的概念,以便与私营机构中的行政管理和发展战略区分开来。[②] 因此,把行政管理学与公共管理的其他二级学科与工商管理方面的学科一起,列入统一的一个管理学门类,很难说是恰当的。

(5)国际政治与国际关系。它们围绕着国家之间、民族之间的利益关系,重点研究关于国家在国际社会中的地位、国际政治格局、国际组织和处理国与国关系准则等问题的理论,其中国际关系学科在过去侧重于"史"方面的研究,但目前趋向于研究国与国关系领域

---

① 有关行政管理的主体和客体的分析,可参见夏书章主编:《行政管理学》,中山大学出版社,1991 年,第 6 ~ 7 页。

② 有关内容,可参见(美)尼罗格等著:《公共管理学简明教程》,郭晓来等译,中共中央党校出版社,1997 年,第 9 ~ 11 页。

中一些更带有广泛性的问题。作为一个大国和联合国安理会常任理事国,中国的政治学界有关心和重视国际政治问题的传统,国际政治理论、国际关系史、外交学、外交事务、国际法、国际组织、中国对外政策等是这一学科中比较重要的部分。

以上都是现代政治学内部的骨干分支学科。现在除了政治学依然在其内部继续不断分化或强化着它的新的一些分支学科,比如政党学、政府理论、选举理论、发展政治学、外交学、政策分析等以外,还出现了许多由政治学与其他有关学科交叉、渗透而形成的一些现代政治学分支学科,比如政治地理学、政治经济学等。

随着现代社会科学、人文科学的发展,这种新兴、交叉学科有不断发展的趋势。比如,政治文化学就是一个比较典型的新兴学科和交叉学科。它是吸收哲学、社会学、历史学等学科的研究成果而形成的一个新分支。政治文化是指一个政治体系、一个民族及它们的成员,对政治问题所共同具有的观念、习惯、社会心理和行为模式等。通过对政治文化的研究,能够在一定程度上反映、探究出某些政治存在形式在历史上和现实中存在的一些深层次问题。又如在国际问题研究领域中的国际政治经济学等,就都有一定的代表性。

现代政治学与某些自然科学、工程科学的交叉,也形成了一些很重要的新兴、交叉学科,比较典型的如计量政治学,即将数学、统计学和计算机科学等的某些方法和工具应用于分析和说明政治现象中的一些带有规律性东西的新兴学科。有关政治问题的社会调查的方法日益精确化,定量分析得到了根本性的加强。此外,宪法学、政治心理学、政治社会学、思想政治教育理论、政治伦理学、农村政治学、民族政治学、行政法学等,也都是现代政治学的重要分支。

三、政治学的“科学性”和学科特点

我们虽可以在教材上把政治学定义为一门“科学”,但是政治学是否在学科上具有独立的地位,政治学是否是或者说是否可以成为

一门科学，历来是国内外学术界争论不已的一个问题。即使在近十年中，也仍然有一部分学者对政治学的“科学性”提出质疑。不过多数研究者认为，尽管不论是在中国还是在西方，对于政治问题的研究都曾经在学科上不具有独立的意义，而是与对哲学、社会学、人类学、法律学、伦理学等问题的研究相交织、浑然一体，尽管对特定政治问题的探讨和研究，往往要受到时局的限制，但是进入本世纪以来，特别是第二次世界大战以来，随着社会科学领域的进一步发展，政治学研究积累材料的阶段已经完成，进入现代社会的政治学在总体上已经成为至少是有可能成为政治科学。

首先，在现代，政治学已经形成了公认的独属于自己的特定研究领域——国家。虽然社会历史哲学、法学、历史学、社会学、政治经济学、科学社会主义学说等学科，也往往涉及国家问题的某些方面，但是从总体上看，全面、系统、综合地研究国家生活现象的学科只有政治学。

其次，人们正在逐步认识和揭示政治生活领域的某些带有规律性的现象。一门学科是否称得上一门独立的科学，关键在于它是否有能力揭示本领域发展的内在规律性并形成科学的概念、范畴的体系。唯物史观的创立，使马克思主义政治学成为思想史上最先揭示了政治生活规律性的学说。此后，各国政治学家，包括那些严肃的西方政治学家，也为进一步科学地说明各种具体政治现象做了许多有益的工作。

在讨论政治学的科学性问题的时候，要特别注意避免用自然科学的特点比照包括政治科学在内的社会科学的特点。在政治生活领域，像化学实验那样在近乎纯化的环境中进行几乎是不可能的，以数学公式的形式来表述政治社会中的全部的规律性存在，也几乎是不可能的。但是在政治生活领域，事物发展的规律性、重复性都存在，只是存在和表现的形式不同。比如必须坚持“以权力制约权力，否则就难以控制权力的滥用和政治腐败”，比如官员制度中的任

期制和限任制的意义，比如民主观念不断泛化的客观历史过程等等，就都不能不说是政治生活领域中一些经受了长期实践检验的规律性的东西。政治学对这些规律的表述，使用的是在一定语言中的概念和判断，而不是公式和数据，其规律所表现出的重复性也不同于自然科学的实验和物质资料的生产过程。

政治学和哲学、法学、社会学、科学社会主义等学科有着密切的联系。在马克思主义学说体系的范围内，哲学和政治学是理论基础和基础理论的关系；国家与法在起源和本质上的一致，使得政治学与法学成为一对姐妹学科，政治学的发展往往推动了社会利益关系的变化和调整，而法学的社会功能是使变化了的社会利益关系以强制性的形式固定下来；政治学与科学社会主义都要研究社会主义社会的政治问题；政治学和社会学也研究某些共同的社会现象，比如社会成员的划分问题（即政治学中的阶级阶层理论和社会学的社会分层理论），但是它们研究的角度和使用的方法不同。

四、宏观政治学和微观政治学

对政治学学科内容的划分，除了前述提到的按知识部门予以分类的方法外，国外比较流行的划分方法还有，把现代政治学划分为“宏观政治学”和“微观政治学”两大部分。所谓“宏观政治学”，就是从社会和历史发展的角度，在大范围内和在整体上来研究社会政治现象，从整个国家体系以至全球范围来论证政治问题。它的研究重点是国家、民主、社会、国际政治、政治发展等问题，比较分析、系统分析和演绎分析是宏观政治学常用的方法。宏观政治理论家的特点，是力图建立起自己的理论模式或学说体系。

有不少学者认为，20世纪以前人们所研究的政治学都是宏观政治学。像亚里士多德、马基雅维里、孟德斯鸠、马克思、恩格斯、韦伯等人，都是宏观政治学大师。近年来，国内外学者对宏观政治学问题的研究主要集中在国家职能、政治发展和政治现代化、比较政治

分析、政治制度和民主理论、阶级和社会利益群体等问题上。

所谓“微观政治学”，就是以小范围内的政治现象，特别是以一定政治环境中的个体及其行为活动作为研究对象的，如公共政策制定、大众参与、选区划分、社区建设问题、政治心理分析等等。它以类型划分、心理分析、个案研究、归纳分析等为主要研究方法。如果说传统政治学就是宏观政治学的话，那么微观政治学则主要是20世纪的产物。有人认为，微观政治学就是在从传统政治学向现代政治学的转变中产生的。目前，微观政治学研究主要集中在人权、社会福利、决策议程、政治心理分析等问题上。

宏观政治学和微观政治学的区分，既是客观的又是相对的。例如，对政府过程的研究，就既涉及国家制度问题，又涉及各种利益主体的行为等问题。又如，阶级分析方法既可以用来研究宏大的社会进程和重大的政治事件，也可以用来剖析具体的政治事件乃至政治人物的个体心理、行为，两者不过是现代政治学的两个基本方向而已。它们各自的出路都在于向对方靠拢，与对方结合，从对方吸取对自己有用的东西，从而使对政治现象的宏观分析更加可靠，使微观分析提高深度。宏观政治学和微观政治学的结合，将不断地使我们开拓出新的研究领域。

五、政治学与思想政治教育理论的关系

思想政治教育理论或称作教育政治学、思想政治工程学，是近年来在我国兴起的政治学的一个重要分支。在20世纪初，思想政治教育已经被看作一个与政治学并立的一级学科。在一般政治学理论和思想政治教育理论之间，除了具有学科划分意义上的整体和部分关系或并立关系之外，还有其他一些需要予以说明的密切联系。

一是政治思想教育理论和政治学的其他重要分支，如政治学说史、政治制度史、政治文化学等不同，它带有显著的实践性和可操作性。实践经验从来也不排斥理论指导，更需要理论的总结和提高。

思想政治教育理论是其中实践性最强的一部分,也必然是最需要政治学的基本理论指导、支持的一部分。不论是从事思想教育工作的干部,还是思想政治教育理论研究人员,都需要较高的马克思主义政治理论素养,需要了解马克思主义政治学的主要概念、范畴,通晓它的基本原理,并且有较丰富的国内外政治知识。如果思想政治教育理论脱离开政治学的学科基础的支撑,就会搞得很杂,学科发展和学术层次的提高就会受到限制。

二是从学科划分的角度来看,思想政治教育理论包含在政治学的范围以内;同时从研究方法、研究对象和所涉及的知识部门来看,它又超出了一般政治学领域,而与政治学呈现一种交叉关系。思想政治教育理论具有明显的交叉学科、边缘学科的特色,它不仅涉及政治学,而且涉及了哲学、伦理学、心理学、法学、社会学等经典学科,以及行为科学、管理学、系统理论等新兴学科的许多内容。根据这个特点,我们既要努力利用它们之间固有的密切联系,使之共同发展,又要注意它们的这种差别,保持它们各自的特色。

三是政治学和思想政治教育理论的发展程度是不同的。现代政治科学是在具有二三千年历史的传统政治学的基础上发展起来的,它本身也有一百多年的历史。尽管我国的政治学研究的发展还不尽如人意,但毕竟有着丰富的经典著作可以学习、挖掘,有着大量的国外著作、成果和研究方法可以借鉴、吸取;而思想政治教育理论是为适应新时期改善思想教育工作的需要而产生、发展起来的,“中国特色”比较明显。因此,我们要注意发挥它们各自的优势,促进它们的共同繁荣。即一方面总结我国政治发展、政治体制改革、思想政治教育工作的经验和教训,逐步使一般政治理论的研究面向国情和实际,形成自己的特色;另一方面,也要在马克思主义政治学理论基本原理的指导下,利用现代政治学中的科学方法完善和优化思想政治教育理论的基本概念、逻辑结构和理论框架,提高它的理论深度、论辩能力和思想层次。

六、马克思主义政治学的研究方法

马克思主义以前的政治学是人类精神宝库中的重要部分，其中不乏对政治生活的真知灼见，但它们或是把政治生活的发展归结为“理性”的发展，或是把政治生活看作“个人意志”的体现，或是认为政治生活中根本就不存在任何规律性，政治学不过是“统治术”。总之，这些观点都是历史唯心主义的，没有从本质上科学地阐述社会政治生活过程的发展规律。

现代西方的许多政治家，运用现代科学技术的成果，在内容和方法上对政治学的发展做了许多工作，使学科发展比较成熟。但西方政治学在总体上绝对排斥阶级分析方法，过分强调各种带有相对主义特色的观念和方法的意义，少数学者西方中心主义思想严重，而使得现代西方政治学在立场、方法论等方面仍有一定的局限性。

在社会主义国家，或是长期取消了政治学研究和政治学的高等教育，或是在有限的研究和教学工作中过度地、抽象地强调阶级分析方法的作用，或是用“以阶级斗争为纲”的思路来取代正常的阶级分析方法，把复杂多样的社会利益关系都归结为阶级和阶级斗争问题，简单地乱贴“阶级”标签，导致政治学方法论建设，特别是技术层面的研究方法的发展受到了很大的削弱。在这方面，中国政治学界存在着两种不适当的倾向。有少数学者绝对化地排斥阶级分析方法，甚至否认阶级现象的客观存在，也有少数学者绝对化地排斥阶级分析方法以外的一切研究方法。其实这两种倾向的思维方式是一样的，都不利于对政治问题的客观认识，也不利于政治学学科的发展。在研究方法方面，要坚持“百花齐放”，强调相互补充，强调“适用”，即方法的选择要适用于研究对象的具体情况和研究工作的任务、目的。

马克思主义的诞生使政治学真正成为科学。它在新的科学的世界观和方法论——辩证唯物主义和历史唯物主义的指导下，观

察、分析社会政治生活的现象,揭示了政治生活过程的规律性,出现了《共产党宣言》、《关于现代国家的著作的计划草稿》、《家庭、私有制和国家的起源》、《法兰西内战》、《国家与革命》、《新民主主义论》、《论人民民主专政》等一批马克思主义政治学的经典著作,形成了马克思主义政治学的理论核心和特有的思维方式、研究方法。

为了更好地完成当代中国政治学研究者的历史使命,必须加强方法论建设。所谓政治学方法论,包括世界观、哲学方法论和思维方式含义上的方法论、作为研究工作基本思路和研究路径的方法论、作为具体研究工作的技术手段的方法论三个层次。在这里,作为关于政治学基本理论的系统研究的开始,我们着重研究和说明的是第一个层次上的方法论问题。

一百多年来,人类的政治生活发生了巨大的变化,关于政治学的研究方法也日益丰富多样,包括马克思主义政治学在内的所有政治学说的关于具体问题的种种具体结论,都可能因为时代的变化而有所改变或调整。但是历史唯物论和历史辩证法的思想方法、思维方式,以其坚实的辩证唯物主义理论基础、深邃的历史感和人文关怀、宏大的思维和分析构架,依然保持着旺盛的生命力。像实事求是,像人民群众的根本利益是一切政治斗争和政治决策的着眼点,像社会生产力的发展是一切重大政治发展的根源等等,其科学性是永存的。我们要很好地总结和学习历史唯物论和历史辩证法的思想方法、思维方式,并探讨它们在现代政治学研究中的运用和与其他正确的政治学研究方法结合的问题。从这个角度看,我们在研究政治现象的时候,要特别注意以下四个方面的方法论问题:

第一,强调社会存在对政治生活和政治法律思想、经济基础对政治法律上层建筑的决定作用。马克思主义认为,任何政治现象都有它的经济根源,任何重大的政治事件和重要的政治人物的出现都有它的客观根据。对重大的政治现象和政治人物的研究,都要从这里入手。这就消除了以前裹在政治现象和政治理论上的神秘外衣。

这是马克思主义政治学在研究方法上的唯物主义特色。

第二,强调要在肯定经济基础的决定作用的同时,也要反对庸俗唯物主义和机械唯物主义。分析政治现象从经济的角度入手,并不等于只分析经济因素。在进行经济分析的同时,也特别强调,任何政治制度和政治生活的变故、重要政治人物的出现、政治思想的发展,都是社会生活多方面作用的结果。即①在肯定经济在总体上的决定作用的同时,也高度重视上层建筑的反作用;②高度重视社会意识和政治生活本身的相对独立性;③反对类似地理环境决定论者那种从复杂的社会生活和社会联系中抽取一两个因素、一两个重要关系加以绝对化的做法,但也非常重视人口的、地理环境的、民族的、宗教的、文化的等多种因素对人们的政治生活和政治思想的影响。这是马克思主义政治学在研究方法上的辩证法特点。

第三,强调人们的实际政治生活过程是有规律的,而这种规律是完全可以被认识的,但对这些规律的认识必须格外地审慎。马克思主义认为,阶级、国家、政党等政治现象的产生、发展和消亡,都与生产力发展的一定阶段相联系,都有一定的规律性可寻,各种因素对政治生活过程的制约都有它们的内在机制可以被认识;但是同时,它也强调人们对于各种复杂政治现象的认识具有显著的"滞后性",要求研究者或政治家必须格外慎重地对待自己关于政治问题的认识活动。这是因为,政治生活过程的内在规律是发展着的,人们对它们的认识是永无止境的,尤其是人们对于一定社会"政治存在形式"内在联系的认识,往往是发生在这个形式的内在矛盾已经较为充分地暴露,它已经瓦解或是濒于瓦解的时候。这是马克思主义政治学在研究方法上的认识论方面的特点。

第四,强调政治现象既有阶级性也有社会性。就是在政治上公开宣称自己既是为工人阶级的利益服务的,同时也是为最广大人民群众的根本利益服务的。阶级分析的方法是马克思主义分析社会历史现象,特别是政治生活现象的主要方法之一。在研究和分析阶

级社会的政治现象时，注意找出它所体现的阶级关系，揭示政治现象中的阶级本质，这是完全科学的。但是政治现象也具有社会性的一面，这特别表现在政府职能等方面。比如，在中国社会主义初级阶段的条件下，我们就可以用阶层分析等方法来补充阶级分析方法，从而丰富对于中国现阶段社会成员构成问题的认识。

关于作为研究工作基本思路和研究路径的方法论，比较重要或有代表性的有理论联系实际的方法、利益分析方法、具体问题具体分析的方法、行为主义的方法、结构—功能主义、历史研究法、制度(system)研究法、制度(institution)分析方法、新现实主义的方法等等。在西方政治学界，每一个这一层次的方法论，往往都伴生着一定的学派。

关于作为具体研究工作的技术手段的方法论，比较重要或有代表性的有比较研究法、政治系统分析、政治过程分析、结构分析、功能分析、组织行为分析、政治统计分析、计算机模拟、社会政治心理分析、社会调查方法、田野工作、访谈分析法等等。

此外，在研究工作中，还要充分注意对政治现象的研究与对自然现象的研究不同。在方法论上，政治学以定性研究为主，以定量研究为辅。因为除了选举等微观政治学问题以外，面对很多复杂的政治问题，难以通过单独的定量分析把握其性质。政治生活过程的规律要靠概念、判断来表述，而难以靠公式、符号来表述；它更难于像自然科学研究那样，在接近纯化的环境从事模拟或做实验，而只能通过长期的社会实践来检验理论的正误。

需要指出的是，有些人出于偏见或是由于不了解情况，往往以简单化的态度来看待政治理论研究，这是不对的。现代政治学已经在学术上具有了相当的规范性。学习和研究现代政治科学，是一件十分艰苦和复杂的事情。但是既然客观规律存在着，我们就能够通过刻苦钻研、逐步探索、循序渐进，了解政治学学习和研究工作的特点，把握中国和世界政治发展的基本规律性。

第三节　政治学的发展沿革

一、政治学的发展沿革

（一）政治学是一个古老的学科

早在奴隶社会后期，在中国和欧洲，就出现了最早的关于政治问题的典籍。到封建时代，研究政治问题的书就更多了。古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》，我国周代学者所著的《尚书》，孔子的《论语》以及中国那些记述、阐释礼、兵、刑、官的典章制度的文章等，都是较早地侧重论述政治问题的著作，其中亚里士多德被后人称作“西方政治学之父”，他的《政治学》一书至今仍是西方国家政治学科中的必读书，英文“政治”和“政治学”一词“politics”，就来源于此书。

我国古代的文化遗产十分丰富。我国古代的政治学说积累了人类历史上持续时间最长、人口最多的国家的政治统治与管理经验。比如北宋大臣、史学家司马光（1019—1086 年）的长篇巨著《资治通鉴》，就被称为“历代国家管理学”。欧洲封建时代的政治学，不如中国发达，其最有代表性的是意大利的托马斯·阿奎那（1226—1274 年），他的政治哲学属于神学政治论的范畴。[①]

在古代，知识和学问是浑然一体的，政治学也往往是同哲学、伦理学、法学、神学等交织在一起的。从第一代论述政治问题的著作的诞生开始，到随着资产阶级的出现而产生了独立的政治学这两千多年间，政治学和哲学、伦理学、法学等一道发展着、逐步分化着。

（二）资产阶级政治思想家的出现标志着政治学发展的新飞跃

---

① 阿奎那代表作的中译本主要有《阿奎那政治著作选》（商务印书馆，1982 年，马清槐译）等版本。

文艺复兴以后，欧洲开始出现独立地研究政治生活现象的政治学，马基雅维里于1513年完成的《君王论》一书[①]是这个飞跃的重要标志。代表新兴资产阶级利益的马基雅维里主张建立中央集权的民族国家，对外搞领土扩张、发展贸易，对内保护私有财产。他认为，人的本性是恶的，政治学就是一种“帝王术”，从政者为了实现其目的，可以不择手段地使用权术。

此后，资产阶级政治学进入了兴旺发达的时期，英国思想家洛克(1632—1704年)的《政府论》[②]总结、概括了英国资产阶级革命的政治成果——立宪君主制，第一次提出了立法、行政和外交权“三权分立”的概念。主张议会在政治生活中居主导地位的法国思想家孟德斯鸠(1689—1755年)在《论法的精神》[③]一书中提出，为了防止专制，应当把国家权力分为立法权、行政权和司法权，三种权力交由不同机关掌握，既互相牵制又互相平衡，至今仍作为许多国家组织国家机构的理论基础的“分权与制衡”的学说就这样产生了。法国思想家卢梭(1712—1778年)在《社会契约论》[④]中主张，政权源于人民，国家是由人们之间订立契约而建立的，国家的任务是维护人民的自由、平等和幸福，人民有权推翻暴政。在资产阶级建立、巩固自己的政治统治的过程中，这些理论发挥了重要的指导作用。大约与此同时，美国人杰弗逊(1743—1826年)、潘恩(1737—1809年)、汉密尔顿(1757—1804年)等人，也在国家的整体和部分的关系、行政首长负责制、共和制、民主理论等方面，提出了许多带有创新性的学说。

空想社会主义的政治学说，是西方政治学发展的另一个大的支脉。从莫尔(1478—1535年)的《乌托邦》[⑤]、康帕内拉(1568—1639

---

① 该书的中译本，有湖南人民出版社《君王论》(1987年，惠泉译)等版本。
② 该书的中译本，有商务印书馆的《政府论(下篇)》(1982年，叶启芳等译)等版本。
③ 该书的中译本，有商务印书馆的《论法的精神》(1961年，张雁深译)等版本。
④ 该书的中译本，有商务印书馆的《社会契约论)》(1982年，何兆武译)等版本。
⑤ 该书的中译本，有商务印书馆的《乌托邦》(1982年，戴镏龄译)等版本。

年）的《太阳城》，到圣西门（1760—1825 年）、傅立叶（1772—1837 年）、欧文（1771—1858 年）的较高形态的空想社会主义政治学说，都不同程度地研究了政治制度的性质、国家和人民的关系等问题，提出了许多对未来社会管理方法的设想。他们思想中的积极成分和天才的猜测的那部分，后来成了科学社会主义学说和马克思主义政治学理论的重要来源。

在 19 世纪后期到 20 世纪初期，西方政治学继续稳定发展，但基本任务已经由论证资产阶级政治革命的合理性，回击封建势力的反扑，寻求建立体现资本主义民主思想的政治制度，转变为进一步解决资本主义政治稳定运行中的现实问题。“这种转变在理论上的突出表现就是，政治思想从探讨国家‘应当’怎样的变为说明国家‘实际’是怎样的。”[①]从这一角度考虑，这一时期西方政治学给人们留下较深印象的有英国人 J. S. 密尔（1806—1873 年）和美国人威尔逊（1956—1924 年）等。密尔发表于 1861 年的《代议制政府》[②]，是公认的有关议会民主制的一部经典著作，其特点不在于论证一般的政治理论原则，而在于对代议制政府进行了实证分析，对解决议会制度中现实存在的问题有很大的作用，直接影响了欧美国家的政治制度建设。威尔逊的代表作是《国会政府：美国政治研究》[③]，发表于 1885 年，该书的特点与《代议制政府》相类似，具体分析了美国国会的组织结构及其与行政机关的关系，分析了美国国家机构的各个要素之间的种种“默契”现象，其方法论至今仍然对政治学界有着很大的影响。

（三）旧中国政治学研究的不成熟性

在旧中国，从封建社会末期到国民党统治时期，由于经济文化发展水平的限制，由于专制制度和闭关自守政策的束缚，对政治理

---

① 徐大同主编：《20 世纪西方政治思潮》，天津人民出版社，1991 年，第 10 页。

② 该书的中译本，有商务印书馆的 1982 年的版本，汪瑄译。

③ 该书的中译本，有商务印书馆的 1986 年的版本，熊希龄等译，但书名被译为《国会政体》。

论问题的研究长期不能突破“公羊三世说”之类陈旧学说的圈子和对西方政治学的简单追随,始终处于比较落后的境况。

19世纪末,伴随着维新思潮的高涨,资产阶级的政治思想开始以“西学”的方式传入中国。严复(1853—1921年)等人把孟德斯鸠的《论法的精神》(“严译”的书名为《法意》[①])等书翻译成为中文,“三权鼎立”、“议院”、“议郎”等新名词才开始在一些知识分子和具有先进思想的官员中流传,但是影响并不广泛。直到以孙中山为代表的社会力量登上政治舞台,资产阶级政治学说才在中国有了一席之地。孙中山吸收了西方政治学说的某些东西,提出了“三民主义”、“五权分立”等理论,在我国资产阶级民族民主革命运动中发挥了重要的指导作用。第一次世界大战后,旧中国的政治学有了一定的发展。在专业领域,张慰慈的《政治学纲要》、高一涵的《政治学纲要》、邓初民的《政治科学大纲》等都有一些影响。在社会上,胡适等也就政治理论问题发表了许多见解。1932年,旧中国的政治学会在南京成立,有会员80多人。此时的政治学研究,虽然质量还不够高,但毕竟有了这个学科、有了起点。1948年,在全国约200所大学中,有近50所设有政治学系[②],基本上是按西方模式教学。

中华人民共和国成立以后,资产阶级政治学在台湾、香港地区继续有所传播和发展,出现了一批质量较高的学术专著、教材和工具书,但是仍然存在着偏重引进和介绍的特点。总的来说,在中国,一直没有形成成熟的带有资产阶级色彩的政治学理论。

(四)马克思主义政治学观点在旧中国的传播

十月革命以后,马克思主义的政治观点开始传入中国,并由此引起了中国政治思想界一场深刻的变革。李大钊通过《法俄革命之

① 该书有商务印书馆1981年版本等。

② 转引自赵宝煦为《政治科学》中文版(罗金斯等著,华夏出版社,2001年)一书所写的“总序”。

比较观》、《我的马克思主义观》等著作[①],已开始阐述了一些马克思主义的政治学原理。此后,瞿秋白、张太雷、恽代英等人分别在上海、广州等地主讲过系统的政治学课程,并铅印了教科书或小册子。邓初民在30年代出版的《政治科学大纲》中,以马克思主义的观点和方法阐述了阶级、国家、政府、政党、革命等重要问题,并把这些理论较早地搬上了中国大学的讲坛。

在革命军队和革命根据地,马克思主义政治学原著始终受到党和军队的重视。前面提到的那些主要的马克思主义政治学代表作大多被列为干部的必读书目。特别有意义的是,毛泽东在《中国社会各阶级的分析》、《新民主主义论》等书中,对阶级、国家、政党、游击战略、革命、统一战线等问题都作了深刻的论述。它关于国体和政体的概念及其关系等问题的概括等内容,对于后人完善马克思主义政治学原理体系有很大的启发和帮助。

从20世纪初到20世纪中期,从敌占区进步学者的学术成果到以毛泽东为代表的革命领袖人物对政治问题的大量论述,都为中国现代政治学在建国后的大发展奠定了基础。

二、现代西方政治学的主要特点

第二次世界大战以后,西方政治学的发展进入了它的"现代"阶段。它和我国的政治学一样,是当代世界几个共存的、相互影响着的几大政治学流派的重要组成部分。在这一阶段,西方政治学获得了长足的发展,在研究内容、研究方法、研究模式等方面,都形成了不同于西方经典政治学和中国政治学的特点。

(一)伴随着西方资本主义世界政治生活、政治制度的相对稳定,西方政治学说形成了以新自由主义和新保守主义为主流的比较稳定的学派体系格局

---

① 参见《李大钊文集》,人民出版社,1984年。

资产阶级内部含着不同的阶层，有不同的利益群体。在政治倾向一致、意识形态一致的大框架内，不同的阶层和利益群体又有各自的特殊利益和要求，以不同的政治学说派别的方式表达出来。其中，新自由主义和新保守主义是其中的主流派别。

自由主义是资产阶级上升时期占主导地位的政治学说，它突出强调个人自由，认为人类组织国家的目的就是为了保护个人自由，认为“管得最少的政府就是最好的政府”①。但进入 19 世纪以来，随着垄断资本主义的形成，面对着威胁个人自由的巨大力量，形成了新自由主义。新自由主义抛弃了自由放任的思想，主张个人自由要服从整体利益，强调扩大国家的职能和政府对经济的干预，对贫困者要给予扶助。它是“福利国家”政策的重要思想基础。

保守主义强调维护一切现存制度的价值，不主张对现存秩序的重大改革，尊重私有财产权。② 在 20 世纪 70 年代取代自由主义主导地位的新保守主义，吸取了自由主义的一些思想，形成了一系列新理论：反对国家过多干预经济，主张个人自由；反对权力的集中和运用行政手段改善生存条件，恢复市场经济。近年来颇为得势的美国里根—布什政府、英国撒切尔—梅杰政府、日本自民党政府，都倾向于这种理论。

在新自由主义和新保守主义此消彼长、交替得势的同时，其他一些政治学说，如社会民主主义、西方马克思主义、绿色和平主义、欧洲共产主义、无政府主义等也居于比较重要的地位。此外，法西斯主义、基督教、存在主义、行为主义等，也都提出了或包含着一定的社会政治思想。

---

① 美国人约翰·罗尔斯所著的《正义论》一书（中国社会科学出版社，1988 年，何怀宏等译），对于了解自由主义政治思想的发展脉络和基本思想，有一定的参考作用。

② 英国人休·西塞尔所著的《保守主义》一书（商务印书馆，1986 年，杜汝楫译），对于了解保守主义（特别是英国的保守主义）政治思想的发展历程和基本思想，有一定的参考作用。

（二）研究领域不断扩展，新的分支学科、交叉学科不断出现

传统政治学也就是宏观政治学，实际上是研究以国家为主体的各种政治存在形式的政治哲学，它对政治人、政治环境、政治行为乃至对于各种政治存在形式的运转方式研究得很不够。现在西方政治学已经走出了传统政治的狭小范围，把现存的几乎所有政治现象都纳入了自己的研究领域。相应地，新的政治学分支学科，包括各种边缘学科、交叉学科不断涌现，像政治人类学、政治考古学、政治发展学、计量政治学、政治传播学、政治语言学、政治教育学、首脑政治学、政府学、比较政治学、行政生态学等等，都是近几十年才出现的新名词。它们的出现，深化了人类对政治生活、政治现象的认识，揭示出许多政治生活的具体规律；它们的出现，包含着许多进步的西方政治学家的辛勤劳动和他们对人类思想宝库的新贡献。

（三）政治学的研究方法日趋多样化，自然科学的研究方法和研究手段开始被应用于政治问题的研究

古代政治学在方法论上是普遍主义的，即政治研究还没有专门化，而是与哲学、伦理学等交织在一起。近代政治学采用的是法理研究法、制度研究法、历史一逻辑研究法等。这些方法提供了系统的知识，但也把研究范围限制在了国家、政府、政党等政治存在形式的范围之内。在20世纪中期，科学技术的发展导致了科学主义研究方法的产生；在五六十年代，科学主义又导致了风行整个西方世界的行为主义研究方法的产生。

与此同步，数量分析、数学模型、案例分析、民意测验、抽样调查、系统分析等新方法也开始进入政治学研究领域。现在打开西方发达国家一些有代表性的政治学刊物，应用数学、统计学和计算机技术等来定量分析政治现象的论文，一般都占到了相当的比例。这一变化不仅使扩大了的政治学研究领域更加丰富多彩，而且使政治学在实际政治生活中的具体作用和对策性都明显得到了强化。

政治学作为一门社会科学的基础学科同自然科学的结合，为它

今后的更大发展奠定了方法论和知识背景上的雄厚基础，尤其为解决政治科学如何更好地参与社会实践、政府决策、社会预见创造了条件。

三、中国政治学的停顿、重建和展望

(一)政治学由停顿到重建的基本过程

令人遗憾的是，在50年代初，受苏联影响，以一纸“调整”决定，使政治学作为一个学科乃至作为图书馆的一个编目都在中国消失了。后来政治学还一度被斥为“资产阶级伪科学”，政治学的系统研究和专门人才的培养工作中断了近30年。在那段时间里，政治学的部分内容在“国家与法的理论”、科学社会主义理论等领域，在师范类院校的政教专业、历史学专业中的国际关系史研究方向，也以各种方式有少量的研究工作在开展。

党的十一届三中全会以后，在哲学、经济学、史学等学科重整旗鼓，通过“拨乱反正”，开始走向繁荣的时候，那些为在中国恢复和发展政治学而努力工作的人们所面临着的是无队伍、无资料、无成果，一切皆需从头做起的局面。1979年，邓小平明确指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去忽视了，现在需要赶快补课。”①1980年底，中国政治学会成立，邓初民、钱端升为名誉会长，张友渔为会长，王赣愚等为顾问。学会的成立，使一批分散研究政治学的人员开始组织成为一个学术团体，促进了学术交流。北京大学、复旦大学、中国人民大学，利用60年代保留下来的有限的接近于国际政治领域的教学力量，率先开始发展政治学学科；从1981年起，复旦大学、北京大学、吉林大学、中国人民大学、武汉大学、南开大学、南京大学、中国政法大学、中山大学、天津师范大学等先后建立了政治学本科专业或开始培养硕士研究生；1985年，北京大学在中

---

① 《邓小平文选》(第二卷)，人民出版社，1993年，第180页。

国教育史上第一次开始培养政治学专业的博士研究生；很多大学开设了政治学方面的课程。中国社会科学院及部分地方社会科学院成立了政治学研究所。1995 年《政治学研究》创刊。以这些系、所、学位点、刊物等为基地，政治学研究有了较快的发展，出版了一批著作、教材、论文和工具书。进入 20 世纪 90 年代以后，为适应政府管理事业的迅速发展和国家对外开放的需要，公共行政学、国际关系这两个学科得到了较快的发展。

（二）政治学在恢复中发展所取得的成就

第一，在概述政治学重建史的时候，首先应当着重指出，这一时期中国政治学发展的最大成就是，在中国，“政治”终于成为了可以研究的领域。中国政治学所取得的一切成就和今后一切可能的发展，都与这一变化有着直接的联系。

政治学研究不同于政治宣传，政治学要研究以国家为核心的政治问题。因此它的思考和议论也就难免会与一定时期的政治决策有某种程度的不一致。在那个认为马克思主义已经一劳永逸地解决了所有政治认识问题、领袖的政治判断绝对正确的时代，任何有别于“最高指示”和“教科书”观点的都无一不被认为是大逆不道的。在那时，中国只有“政治”，而没有“政治科学”。党的十一届三中全会从根本上否定了教条主义和“个人崇拜”，这也就为政治学在中国的重建创立了思想上、舆论上的条件。尽管在政治生活和理论工作中总还有一点风风雨雨，但改革开放和建立社会主义市场经济，建设社会主义法治国家的大气候，以及政治学界的努力奋斗，还是缩小了实际政治生活与政治理论研究、政治家和政治学者之间的距离。这是前所未有的。

第二，中国政治学重建以来，一项突出的理论成就是，重新认识和规定了“政治”的概念，初步形成了中国政治学的基本理论体系。

在很长一段时间内，在社会主义国家理论界，“政治就是各阶级之间的斗争”的提法，一直居于主导地位。这个提法是正确的，但如前所

述,如果把这个定义推向极端,就会导致这样一种误解,即把人们的一切政治活动都等同于阶级斗争,从而在无形之中扩大了阶级斗争的范围,同时又把许多较少与阶级斗争联系的社会现象排斥在政治之外。现在人们则从政治就是运用国家政权的力量来处理社会利益关系,政治是人们的社会实践的一种基本形式的角度来把握政治范畴。一些学者认为,迄今为止,对阶级关系的处理确实是政治的主要问题,但却不是全部问题。处理各个方面的社会利益关系,加强国家对经济生活、社会公共事务和教科文等事务的管理,都是重要的政治问题,民族关系和国际关系也都有相对独立于阶级关系的政治意义。特别是在社会主义社会,虽然阶级斗争还存在,有时还可能激化,但更多的政治问题是不带阶级斗争性质的各个阶层之间的人民内部矛盾和社会主义建设中的种种政策、策略问题。这种对政治概念的较为全面的认识,为我们通过"对话"而不是"对抗"解决各种复杂的问题,为后来强调建设"和谐社会",清除了一个重要的思想障碍,同时也拓宽了现代政治学的研究视野,科学组织中国政治学的基本理论体系,并为探索和采用各种新的研究方法奠定了基础。

第三,政治学初步实现了政治学研究从人文化向纯社会科学的转变,方法论建设得到了重视,研究工作的层次有了明显的提高。

中国社会科学不发达的一个直接后果,就是"人文"与"社科"不分。从某种意义上讲,政治学家是社会科学,要避免人文化的色彩过重。而且即使是在政治学的内部,也有一个研究模式转换的问题。旧中国的政治学就非常不发达,新中国又停止研究和教学30余年,所以刚刚恢复的当代中国政治学在总体上具有传统政治学的特点是难以避免的。传统政治学研究侧重于从静态的角度,对政治现象存在的意义及其价值进行系统化、理论化的思考,其目标在于为人类社会建构一个合理的政治秩序,因而关注的焦点多集中在国体、政体、政府、国家结构等宏观领域,集中在法理和制度分析、权利和义务分析等静态领域。可以说,为人类的经济和政治行为框定终

极意义和规范价值,为人类的生存发展建构一个理想的政治秩序,是传统政治学研究的主要目标。这也是它具有典型的人文色彩的一个重要原因。这是难能可贵的,但仅仅这样是不够的。

在20世纪90年代,随着适应时代变迁的需要和学科自身发展规律的作用,中国现代政治学教学与研究终于开始转向了社会科学。这一转变的具体表现有:

——政治学界较为系统地引进了现代政治学方法论,甚至开出了"现代政治学方法论"的课程。计量政治学、定量分析技术之类的课程,已经开始出现于国内著名大学政治学系、行政管理系的课堂上。唯数据主义固然是不必要的,但引进此类方法,使在中国发表的政治学类文章中有一定比例的是在进行数量分析,使中国的政治学家普遍增强数量观念,还是必要的。

——对策性研究的水平有了明显的提高。过去的对策研究成果,实际上就是机关干部们常说的那种"材料",不外乎某某事情的起因、表现、对策建议等等,表面上是研究实际问题,其实理论框架早已摆好。进入20世纪90年代以后,"田野"概念的使用越来越普遍了,社会调查、计算机技术等越来越多地应用于对实际问题的研究,"民调"、"白皮书"、"年度报告"等新的工作形式进入了对策研究领域,相应地,对策的深度、系统性等都明显地提高了。但是问题并没有完全解决。最典型的一个例子,就是在世纪之交,关于中国政府官员规模的模糊性的议论的蔓延。在这个问题上,较为普遍的看法是:"机构庞大,人员臃肿"。换言之,就是政府官员太多了,应当大幅度裁撤。但是通过国际间的比较即可发现,中国政府官员的绝对规模并不太大,中国的"干部"也不等于"官员",而是比例和结构不合理。对这样的问题,政治学界有义务担负起引导社会理性地分析深层次问题的任务,以避免人云亦云。

第四,在重建政治学的过程中,我国引进、介绍了大量西方政治学著作,相对而言,对我国政治的运行机制、中小国家政治的研究等

重要问题或领域的开拓不够。

在我国政治学的书目单中，翻译、评介西方政治思潮、政治制度、政治人物的出版物占了很大比重，在80年代尤其是如此。它们的出版，对于打破理论上的封闭状态，丰富国内的政治学研究是有益的。缺点是，在翻译出版的同时，有针对性的评论、分析还不够。同时，我们要看到，国内对中国政治的研究是有失平衡的，即对政治体制改革、政治文化的研究小有成果，但对政府过程特别是地方政府过程的考察、研究还比较少。介绍美、日政治体制的书国内已有不少，但系统介绍我国政治体制及其运转机制（而不是抄法律条文）的著作还鲜见，有时还不得不请外国人来执教或登载外国专家对我国政策的评价。这种引进是必要的，但输出未免太少了。确立中国政治学界在国际同行中的地位的，不会是我们对人家制度的阐述，而只能是对我国自己的政治生活、政治体制的创造性研究成果。例如，一批美国学者开列出的《本世纪以来政治领域14项重大贡献》"清单"中，就把"1929年至1949年，由毛泽东提出的'农民与游击队组织与政府'"收入其中，他们大概并不关心此时的中国有多少本政治学方面的教材和译著。这很能说明问题。

第五，政治学重建的近三十年，是与政治体制改革相互促进的近三十年，是为民主和法制奔走呼号的近三十年。

综观政治学重建史，可以发现这样一个规律：在国家政治体制改革的有关措施出台比较集中的时期，政治学的发展速度就快一些；反之，发展速度也相应慢一些。比如，公务员制度、政府机构改革等措施出台之后，就显著地刺激了公共行政学和官员理论的研究工作及学科建设。又如，在党中央提出建立社会主义市场经济体制的前后，我国政治学界关于转变政府职能和发展社会中介组织的理论和对策研究就比较有成效。

可以说，80年代初以来，在经济体制改革的推动下，政治体制改革提上日程的时势，在世纪之交，政治活动与管理活动相对区分的

趋势，都在客观上为政治学、公共行政学的迅速重建创造了条件。从另一个角度看，政治体制改革工作在起伏中的不断发展，也是与政治学界的理论支持和舆论影响分不开的。围绕着转变政府职能、政府机构改革、社会监督、反腐倡廉、政治文化等问题，政治学界都做了大量的调查、研究和舆论工作，开创了政治理论界影响政治生活，而不是单纯为既定政策作注解、找根据的先例。

（三）政治学发展中存在的问题

1. 政治学的"问题意识"还不强，许多重要的政治学研究课题还是被其他学科所占有

政治学恢复以来，政治学界先是就阶级的定义和划分标准、国家的本质和基本职能等课题展开较大范围的讨论，但后来大都没有抓住。现在在人权问题、"依法治国"问题、以台湾问题为代表的祖国统一问题等研究领域，政治学界的声音并不多。出现这种情况的主要原因有：学科规模还是太小，或者更准确一点地讲是从事中国特色的"大政治学"研究的人员不少，但是从事专业政治学研究的人员不多，所以对问题的覆盖面就受到局限。

2. 大领域、小学科

如果从亚里士多德的《政治学》算起，政治学作为人类最古老的学科之一，已有两千多年的历史。以政治现象、政治关系及其发展规律为研究对象的政治科学，并不只是一门统治的学说，它也是一门关于国家建设与社会管理的学说，这是由国家政权的双重功能决定的。特别是 20 世纪 70 年代以来，随着"新公共管理运动"的推进，公共政策理论、公共选择理论、政府规制理论等都在很大程度上得到了发展，拓宽了政治科学的研究范围。它使得处在市场经济不同发展阶段的所有国家，都在根据社会经济发展的需要，认真研讨本国政府的行为与职能转换，探讨如何实现国家权力与经济发展的良性互动。相应地，政治学的研究焦点涉及国家权力结构的制度变迁、国家与市场的关系、国家与社会的关系、社会进步与政治稳定的

关系等等。所有上述事实,都证明政治学是一门以国家政权为核心,涵盖全部社会生活的综合性大学科。

但是按照现行的中国学科分类方法,政治学却被定位于“法学门类”下面的一个“一级学科”;在全世界绝大多数大学都属于政治学领域的公共行政,却被划到了管理学门类,成为了公共管理一级学科下面的一个二级学科;在政治学一级学科的八个二级学科中,竟然没有“中国政治”和“比较政治”的位置,大体上能够代替它们的是实际上涵盖面非常狭小的“中外政治制度”。这就造成了“大领域”与“小学科”之间的矛盾。这不仅不利于政治学向纵深方向的发展,而且由于其学科定位的逻辑结果,降低了在高等院校发展中颇有影响力的学科建设中的实际地位,使学科发展后劲不足。在社会生活中,“经济”与“政治”是并立的;同理,在学科序列上,“政治学”与“经济学”也应当是并立的。经济学是一个门类,而把政治学列为法学门类之下的一个一级学科,是不符合逻辑的。

(四)中国政治学的发展展望

通过对历史的反思,越来越多的人认识到,在坚持发展社会生产力这个大前提下,中国社会的前途,在很大程度上取决于以社会主义民主和法治国家建设为核心的政治体制改革的前景。为此,政治学界对社会主义民主问题始终抱有极大的热情,把确立“德先生”在中国的地位作为了自己的历史使命。

学术界在民主的概念与历史发展、民主的历史类型与形式、民主与法制的关系、民主与经济及文化发展的关系等方面已经取得了一批成果,也介绍了一批西方政治学家的民主理论,提高了民主理论研究的系统性。当然我们还注意到,目前理论界对我国如何实现政治民主化和政治体制改革的思路问题是有一些分歧意见的。一些学者认为,政治上的民主建设是一项紧迫的任务,尽管实现这一任务需要一定的条件和时间,但对民主的呼吁是不应有保留的;我们应当创造条件争取时间,加快政治民主化进程,以寻找从根本上

摆脱困境的出路，也就是说，政治民主必须先行。也有一部分学者认为，从目前的国情考虑，不宜提出过高过急的民主要求，不宜过分强调权力的分散，不宜简单地讲"小政府"而应强调"强政府"，甚至个别人提出不妨可以有一点"训政"，以保证中央的集中控制、国力的集中使用、社会的稳定和全国市场的统一。持这种观点的同志往往用某些国家和地区在民主生活远不发达的情况下，经济迅速起飞，然后逐步平稳地向民主模式过渡的例子来加以论证。事实上，这两种看法的差别，不是要不要民主的差别，而是实现民主的方式、途径和如何把握时机方面认识的差别，在有些地方还具有互补性。今后这个问题可能会引起更多人的兴趣，甚至不能排除形成学派的可能性。

当代中国政治学界有着深沉的历史责任感，他们在政治学重建以来的所作所为已经充分地说明了这一点。虽然在人们对这一学科和他们的某些观点还不甚理解，在民主虚无主义和民族虚无主义的观念和心理还未被完全清除的情况下，他们对政治体制改革和民主的热情可能会引出某些偏差，他们所进行的研究和宣传也可能会出现这样那样的失误，但是种种迹象表明，他们将更加注意政治学方法论的建设，以增加研究工作的原创性，将更广泛地参与和关注实际政治生活，并从中获取发展有中国特色和21世纪时代特征的政治科学的养料，使这个一度几乎被置于死地的重要科学领域取得它应有的位置，作出它应有的贡献。我们相信，21世纪的中国政治学和中国的政治体制改革、民主和法制建设一样，前途是光明的。

拓展读物：

1. 马克思：《关于现代国家的著作的计划草稿》。
1. 邓初民：《政治科学大纲》，中国社会科学出版社，1984年。
2. 赵宝煦主编：《政治学概论》，北京大学出版社，1982年。
3. 王惠岩：《政治学原理》，吉林大学出版社，1985年。

4. 李景鹏主编:《权力政治学》,黑龙江教育出版社,1995 年。

5. 王沪宁主编:《政治的逻辑:马克思主义政治学原理》,上海人民出版社,2004 年。

6. 王浦劬主编:《政治学基础(第二版)》,北京大学出版社,2006 年。

7.(古希腊)亚里斯多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆,1965 年。

8.(美)艾萨克:《政治学:范围与方法》,郑永年等译,浙江人民出版社,1987 年。

9.(美)伊斯顿:《政治体系——政治学状况研究》,马清槐译,商务印书馆,1993 年。

10.(美)里普森:《政治学的重大问题》,刘晓等译,华夏出版社,2001 年。

11.(美)古丁等主编:《政治科学新手册》(上、下册),钟开斌等译,生活·读书·新知三联书店,2006 年。

12.(英)海伍德:《政治学核心概念》,吴勇译,天津人民出版社,2008 年。

思考题:

1. 如何理解政治的含义?

2. 如何理解政治概念在当代中国的特殊性?

3. 政治学的研究对象。

4. 政治学的学科构成与政治学理论在政治学学科体系中的重要地位。

5. 宏观政治学与微观政治学的关系。

6. 为什么要特别强调加强政治学方法论建设?

7. 现代西方政治学的发展概况和主要特点。

8. 当代中国政治学发展的回顾与展望。

第一章　政治现象的起源

阶级、国家、法律、官员等等一切社会政治现象都不是从来就有的，但也不是在阶级社会产生后"突然"出现的。政治现象是在社会生产力有了一定的发展，但又不十分发达的阶段上，在原始社会后期贫富分化、社会分工和原始社会的氏族制度、社会习俗等等的基础上产生和发展起来的。私有制、阶级、国家、法律等的产生是"同一序列"的问题，要作为一个整体的问题来把握和理解。恩格斯在他的重要著作《家庭、私有制和国家的起源》一书中，就是把它们作为一个整体问题来阐述的。

第一节　原始社会的社会组织

为了能够准确、清楚地研究和说明阶级、国家等一切政治现象的本质、历史作用和其他有关的复杂政治问题，必须从它们的起源讲起，从它们产生的社会的、经济的前提——原始社会的社会组织和私有制的出现与发展讲起。

一、氏族是原始社会组织的基本单位

在漫长的原始社会里，由于生产力的发展水平极低，人们的劳

动产品至多也只能维持人们最低的生理需要，不会有什么剩余。由于物质产品极端贫乏，人们为了个体生存的需要，在社会成员之间、氏族之间、部落之间不可避免地会出现争夺消费资料的剧烈冲突。但是在这个历史发展阶段上，由于没有剩余产品，所以也就不会导致贫富差别，不可能产生阶级，不可能产生争夺统治权的斗争，但是这种冲突却带来了生存与灭亡这一更大的社会差别。得到食物的人们存活了，没有得到食物的人们死掉了。实际上，生死差别是比贫富差别更为严酷的社会差别。由于认识上的偏差，人们对这两种差别之间的不同认识得不够深入、全面。

在这样一种原始的社会形态下，固然没有国家、国家机构和法律，但不是没有秩序，不是没有一定的行为规则。人们在极端匮乏的物质基础上建立了平等的社会关系，人们的社会组织是通过血缘关系联结成的具有公共性的氏族、部落组织。

氏族是原始人以血缘关系为纽带组成的集团，是原始社会组织的基本经济和社会单位。它是由一个共同祖先传下来的血亲所组成的团体，氏族内部禁止通婚，财产共同继承。全盛时期完整的氏族制度体系，包括氏族、胞族、部落、部落联盟这样一系列有机构成，恩格斯称之为"氏族的有机系列"。氏族是这个组织系列的基本单位，在氏族之上有由若干个氏族所组成的胞族，胞族之上有由若干个胞族所组成的部落，在有些地方还有由若干个部落所组成的部落联盟。

氏族组织大体上先后经过了"母系氏族"和"父系氏族"两个阶段，母系氏族是原始公社制度的典型形态。从社会管理的角度看，氏族制度有下列主要特点：

第一，氏族组织是由它的各个成员以血缘为纽带联结在一起的，不是地域性的联盟。每个成员都依靠氏族而生存，同一氏族的人有互相保护、援助、复仇的义务。

第二，作为氏族首领的酋长和军事首领是通过民主选举产生

的,主持管理氏族的日常事务和处理纠纷;氏族成员之间完全平等,任何人都没有特权。所谓"原始民主主义"就是指这种情形。

第三,氏族会议、部落议事会等是原始社会的社会组织的重要形式。在原始社会,不存在强迫人们服从的暴力机构。氏族会议是氏族的最高权力机关,氏族的所有成员都有权参加,由各氏族的酋长组成的部落议事会负责部落中的公共事务,包括处理氏族之间或胞族之间的关系。

第四,氏族会议、部落议事会所拥有的权力和人们之间的平等关系,不是靠强制机关和带有强制性的规范来维持和调整的,而是按照世代相传下来的各种习惯和人们对氏族会议、部落议事会以及首领们的敬重来维持和调整的,一切按习惯办事。以氏族为基础,从氏族自然地发展起来的氏族、胞族和部落的社会组织,能够管理原始社会的全部公共事务,处理社会内部一切可能发生的冲突。对外冲突则通过战争的方式来解决,战争的结局往往是某一个氏族部落灭绝,而不是失败的一方成为胜利者的奴役对象。

二、氏族组织和制度的政治化是一个历史过程

出现氏族公社的管理具有民主、自治的性质。随着时间的推移,氏族内部私有制产生,贫富分化,新出现的富有者和显贵逐渐控制了氏族的权力,氏族社会的原始民主制度被冲破了,以致逐步消失了。同时,随着社会的进化、生活的复杂化,需要运用公共权力来加以管理的事务也在增多,分工也越来越细密。氏族社会具有民主、自治性质的管理机构的构成及其职能的分化和扩充的过程,都体现了这一趋势。

酋长议事会,是一种与氏族社会共始终的机构,它由各氏族的酋长所组成,掌握全部落的最高权力,代表全部落的公共利益。后来酋长逐步变成了世袭的官职。在国家出现以后,酋长议事会曾一度演变为权力很大的立法和咨询机构——元老院。

军事指挥官在原始社会中的地位和作用是逐步增长起来的。在初期,军事指挥官是凭借自己的骁勇和战功,被氏族成员民主选举出来的,其权力仅局限于军事、祭祀和某些审判事宜,没有行政方面的权力,地位也不是世袭的。在私有财产不断增加、掠夺性战争频繁发生的情况下,军事首领的权力不断膨胀,特别是在战争胜利的情况下,他们往往成为被征服地区的世袭统治者。

人民大会对酋长议事会拟定的公共事物的措施、方案享有最后决定权,但它的历史远没有酋长议事会古老。

在原始社会初期,只有一个管理公共事务的机构——酋长议事会;在中期,有两个机构——酋长议事会和军事指挥官;在后期,有三个机构——人民大会、军事指挥官和酋长议事会。这个日趋复杂、不断递进的过程,实质上就是从没有政治,到政治的萌芽,再到政治现象的起源的发展过程,就是社会公职人员演变成为有自己特殊利益的"社会的主人"的过程。

第二节 阶级的产生

原始社会生产力的发展,与原始社会狭窄的生产关系发生了矛盾冲突。这种冲突导致了原始社会内部结构的深刻变革,并最后造成了原始社会的解体。原始社会的解体和阶级、国家的产生是同时进行的,依据它们之间的逻辑关系,应当首先从阶级产生的条件讲起。

一、阶级产生的两个基本条件

(一)生产力的发展使阶级的出现成为可能

在原始社会后期,由于生产工具的改进,劳动生产率有了提高,人们的劳动产品除了维持生存以外,开始有了剩余。这使商品交换和对他人的剥削有了可能。随着石器工具过渡到金属工具,以家庭

为单位从事生产劳动比集体共同劳动更有效率,于是人们开始独立劳动和经营,个体家庭开始取代氏族成为社会的基本经济单位,人们开始互相交换自己的劳动产品。这是社会分裂为阶级的物质前提。

(二)私有制的出现和分工的发展使阶级的出现成为现实

第一次社会大分工不仅提高了劳动生产率,而且使商品交换更为经常化了。由于剩余产品的增多,氏族首领完全能够把一部分产品化公为私,并作为私有财产与另外的人去交换。这促进了财富的积累和私有制的发展,从而"产生了第一次社会大分裂,即分裂为两个阶级:主人和奴隶、剥削者和被剥削者[①]以及一部分自由人。第二次社会大分工进一步促使手工业与农业的分离,加速了阶级分化的过程。随着公有制让位于私有制,氏族之间、家庭之间的不平等现象迅速发展,人类社会终于出现了两大对立的阶级——奴隶主和奴隶,出现了最早的一对阶级矛盾——奴隶和奴隶主之间的阶级矛盾。

二、历史上最早的两大对立阶级——奴隶主和奴隶

奴隶主是奴隶社会的统治者,是历史上第一个剥削阶级,也是历史上最为残暴的剥削阶级。奴隶主阶级用最野蛮的手段,强制性地无偿占有奴隶的全部劳动。奴隶主阶级是通过两个途径产生的:一是通过社会职能的独立化,即把在原始社会中为社会公共利益而服务的各种重要的职位,逐步固定在了少数人身上,使这些人由"社会的公仆"变成了"社会的主人",并形成统治者集团。二是通过家族内自然形成的分工,生产能力较强的男人在原始社会的后期确立了在家庭中的统治地位,那些比较富裕的家庭,还可以吸收少数的劳动力来专门从事劳动,作为家长的男子就逐渐成为了奴隶主。

---

① 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社,1972年,第157页。

奴隶是奴隶社会的主要生产者和被统治者,他们不但没有任何生产资料,而且自身都由奴隶主所支配,是“会说话的工具”。奴隶阶级有两个来源,在早期社会,由于生产力水平低下,战俘并不能向胜利者提供剩余劳动产品,所以通常是被杀掉;在后期,由于生产力的发展,一个人可能创造出比自身最低生理需要还多的产品,战俘也就不再被杀掉了,而是当做长久的剥削对象,成为最早的奴隶。在氏族社会中,分化出一批富人和显贵,也就必然会分化出一批穷人,穷人向富人借债,其结果是导致受富人的支配,沦为富人的债务奴隶。

奴隶主阶级和奴隶阶级是最早的阶级,同时也就是最早的统治阶级和被统治阶级。“社会产生着它所不可缺少的某些共同职能。被指定去执行这种职能的人就形成了社会内部分工的一个部门”,他们在组织国家机构和取得统治权威的同时,“就获得了也和授权给他们的人相对立的特殊利益”①。如前所述,通过这种社会分工和社会管理职能的独立化,那些在原始社会中为氏族成员的公共利益服务的各种管理职位,也就逐步固定在了氏族贵族和少数富人身上,于是官员产生了。同时,作为一种政治现象的腐败,也就由此具有了可能性。②

人类历史就这样进入了第一个阶级社会——奴隶社会。

第三节 国家的产生

国家的产生,是政治现象产生过程中最主要的问题。这是因为阶级和阶级关系,主要是构成了政治现象的基础,而法律和官员等主要政治现象,显然都是以国家政权为核心的。在分析政治现象的

① 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社,1972年,第482页。

② 参见拙作“切实转变政府职能是从源头上治理腐败的关键”,载刘景泉主编《光辉的历程》,南开大学出版社,2001年,第132~133页。

产生时，人们往往也是以“从氏族到国家”的实际进程和理论逻辑为基本参照。

一、政治性的社会管理机构的出现是历史发展的必然

由于私有制的出现和阶级的形成，本来对社会成员具有至高无上的权力的氏族组织及其各种机构显得软弱无力了。以前，氏族成员以血缘关系为基础，以氏族、胞族、部落和部落联盟等组织形式，共同生活在相对固定的地域之中。在这个时候，人与人之间、群体与群体之间的界限，不是由地域差别而是由血缘关系的远近决定的。

在人类社会先后出现了较大的社会分工和私有财产成为普遍现象以后，由于职业活动、商品交换活动、土地和其他私有财产所有权的转让等因素的影响，人们的居住地点和劳动场所开始变动不定了。于是，杂居现象出现了。在国家产生的过程中，杂居现象是一个非常关键的基础性因素。

在人们各自同原来的氏族组织的联系愈来愈疏远的情况下，原有的氏族、部落组织再也无法适应已经变化了的社会条件，出现地域性的、超血缘关系的、政治性的社会管理机构，就成为一种十分必要的事情了。

二、国家是阶级矛盾不可调和的产物

社会分裂为阶级以后，经济利益的冲突成了普遍的现象，而且愈演愈烈，阶级斗争也就不可避免。奴隶主运用国家机器的力量，强迫在数量上大大超过自己的奴隶们供自己剥削和压迫，为自己提供生活资料和享受的条件，运用文化、宗教等思想手段认可既存的统治秩序；奴隶们则必然要进行反抗，一次次的“奴隶起义”就是这种反抗的典型形式。同时，根植于奴隶主和奴隶的阶级斗争的自由民反抗旧氏族贵族的斗争，有时也是很激烈的。

由于存在着如此尖锐对立的阶级冲突，再像原始社会那样，把

人们结合在一个非暴力、充满了人情味的氏族组织内部是不可能的了。于是，血缘关系的“天然力量”在财产关系面前退却了。为了维护社会的统治秩序，为了使对立的双方都得以生存下来，以实现奴隶主阶级对奴隶阶级的压迫和剥削，就需要一系列特殊的暴力组织来取代氏族组织，以便把这些社会冲突控制在秩序所允许的范围之内。这种组织就是政治国家。

此外，管理河流、灌溉、公共工程等社会共同事务的需要，部族之间为了争夺土地、水源等生存资源而进行的征服和反征服的战争等等，在国家产生的过程中，也起了一定的促进作用。

三、国家和氏族组织的三个原则区别

国家是对氏族组织的辩证否定，国家和氏族组织相比较，有三个显著的特征。

（一）国家是按地域划分它的居民，而不再是依照血缘关系来划分

在原始社会，氏族成员共同生活在纯粹由他们居住的特定的区域内。氏族之间、部落之间的区别，是由于它们之间血缘关系的不同，而国家则只是按地域划分它的居民。居民们只要居住于某国家所管辖的区域内，不论他们原来的血缘关系如何，即原来属于哪一个氏族或部落，都是这个国家的国民，都需在这片土地上实现自己的权利和义务。

（二）特殊的公共权力的建立

在原始社会，氏族组织中存在着直接的人民武装组织。这个武装组织是由居民自动组成的，它的任务是维护氏族的共同利益。国家这个特殊的公共权力则是奴隶主维护其统治的工具，它有常任官吏、特殊的武装队伍、监狱、法庭及相应的物质附属物。

（三）国家为了维护国家机构的运转而向居民征税

赋税在氏族社会是不存在的。国家既然有一大批常任的官员和常备军队，就需要居民供给他们生活和工作的费用，甚至满足他

们享受的需要。因此,国家只有采用征税的办法来筹集国务活动的经费。

四、西方国家产生的三种主要形式

国家是在氏族制度的废墟上建立起来的,是阶级矛盾不可调和,而又不能不使之限制在一定范围之内的产物。国家产生的一般途径包括两个方面:一是国家"靠部分地改造氏族制度的机关,部分地设置新机关来排挤他们,并且最后全部以真正的国家权力来取代它们而发展起来的"[①];二是国家用反对人民的、武装的"公共权力",代替氏族、部落中自己保护自己的"武装的人民"。这是国家产生的一般规律。但是在不同的历史条件下,各个国家产生的具体形式是不同的。恩格斯在研究欧洲各国的历史发展过程的基础上,总结概括出了西方国家产生的三种主要形式:

第一种形式是雅典国家的产生。[②] 这是国家产生的最纯粹的最典型的形式,它最鲜明地体现了国家产生的一般规律。这种形式的特点是,国家直接地和主要地从氏族社会内部发展起来的阶级对立中产生的。

第二种形式是罗马国家的产生。[③] 它是通过站在氏族之外的平民反对氏族贵族的斗争,加速了氏族制度的解体而产生的。当时,在罗马氏族中杂居了许多外来居民,外来居民为了争取平等的权利,同罗马氏族贵族进行斗争。这一斗争补充了氏族内部奴隶和奴隶主的斗争,加速了罗马国家产生的过程。

第三种形式是德意志国家的产生。[④] 德意志人用武力征服罗马帝国后,在罗马奴隶制崩溃和德意志氏族瓦解的基础上,形成了封

---

① 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社,1972 年,第 105 页。
② 同上,第 105 ~ 115 页。
③ 同上,第 116 ~ 126 页。
④ 同上,第 126 ~ 153 页。

建制经济基础的国家。在德意志国家产生的过程中,战争起了很大的作用,但最根本的原因还是经济的发展。在这里,战争和征服起了加快国家形成的作用。

五、关于东方国家产生的特殊性问题

东方国家产生的具体形式和途径,与西方国家是有显著差别的。对这个问题,我们还缺乏足够的理论概括。但有一点是可以肯定的,这就是在东方,比如中国,在国家这个阶级的、地域性的社会管理机构发展的过程中,同时也把宗法的、血缘性的因素内在地包容了下来,氏族组织的解体很不充分。这一点,对此后数千年东方国家形态的演进和政治生活、政治文化特点的维持,起了很大的作用。

东方国家一般具有了比西方国家明显得多的宗法特点。与古代希腊罗马社会商品经济和手工业发达,杂居现象普遍,氏族内部的贵族与平民的矛盾激烈的情况不同,古代的中国是一个农业社会,男耕女织,一家一户,同族同宗。这就决定了当时中国氏族社会先民的生活方式和血缘关系,较少受到商品经济的侵蚀和冲击。在此基础上进行的争夺霸主地位、土地和水源等的战争,其实就是在不同的姓氏之间进行的。[①] 在中国,阶级特权、王权与族权、父权、夫权是紧密地联系在一起的,“宗统”与“君统”[②]是合一的。也就是说,封建君主不仅是国家的最高政治领导者,而且是全国的“总家长”。据考证,在中国政治国家已经形成了的商代,依然“保存着完整的家族组织结构,并依照此族系聚族而居,就其基本成员之间的

① 参见周长龄著:《法律的起源》,中国人民公安大学出版社,1997 年,第 274 ~ 275 页。

② 参见李学勤主编:《中国古代文明与国家形成研究》(云南人民出版社,1999 年)的有关内容。

关系看,仍是一种血缘关系"①。

与古代中国的情况相类似,古代印度的国家是带有闭关自守特征的所谓"村社制度"。在这一制度下,即使是进入了政治国家社会,"同一个村社的名字,同一条边界,同一种利益,甚至同一个家族",也可以"一个世纪又一个世纪地保持下来"。②

对这个问题的认识,与目前进行的中西政治文化比较研究有着直接的关系,甚至可以牵涉到对当代中国政治发展某些深层次特点等现实问题的思考。中国与西方典型国家对许多重大政治问题看法的巨大差异,都与此不无关系。因此,东方国家产生的特殊性问题,有必要引起政治学理论界的足够重视。

第四节　法律的产生

法律的性质与国家的性质具有高度的同一性。同样,它们作为"同一序列"的现象,其产生不过是政治现象产生整体过程中的两个不同的侧面。考虑到法律产生问题的专业性比较强,所以作一简略的分析。

一、强制性共同规则的产生是一个历史过程

共同的社会规则,就像共同的秩序一样,为社会共同生活所必需。共同规则来自生产、交换、分配等经济活动③和沟通、协商、冲突、复仇等社会活动中的重复性行为。共同的社会规则,最初表现为非强制性的习惯、习俗,表现为道德行为,后来在生产力发展、阶级斗争和地域性社会统治与管理机构形成的过程中,逐步发展为强制性的法律,并通过国家机器来维持其合法性和具体实现。这是一

① 朱凤瀚:"商人氏族组织形态初探",《民族论丛》,1984 年第 2 期。

② 参见《马克思恩格斯选集》(第二卷),人民出版社,1957 年,第 63 ~ 67 页。

③ 《马克思恩格斯全集》(第 2 卷),人民出版社,1957 年,第 538 ~ 539 页。

个延续了很长时间的历史过程。尽管人们对于法律产生的动因等问题的看法不一，但许多有影响的法制史专著，比如梅因的《古代史》①，都是把法律的产生看作一个经历了“习惯”等阶段的渐进的过程。

二、法律是在私有制的基础上产生的

马克思和恩格斯在他们青年时代共同的代表性著作《德意志意识形态》中，辟出专门的一节来研究和阐释“国家和法同所有制的关系”②问题，在很大程度上反映了所有政治现象在起源过程中与所有制问题的密切关系。法律是在经济强制和私有制的基础上出现的。“私法和私有制是从自然形成的共同体形式的解体过程中同时发展起来的。”③以法律的形式，把奴隶主对奴隶、富人对穷人、债权者对债务者的经济关系，以有利于前者利益的形式固定下来，是问题的真谛。

当然，从国家与法律的社会性一面来分析，法律的出现和国家的出现一样，也与分工、交换和“杂居”现象的出现有着直接的关系。“无论在古代或现代民族中，真正的私有制只是随着动产的出现才出现的。”④

三、法律与国家、国家机构和官员相伴而生

“官吏既然掌握着公共权与征税权，他们就作为社会机关而凌驾于社会之上。从前人们对于氏族制度机关的那种自由的、自愿的尊敬，即使他们能获得，也不能使他们满足了；他们作为日益同社会

---

① 该书的中文版有商务印书馆版本(沈景一译，1959 年)。
② 《马克思恩格斯全集》(第 3 卷)，人民出版社，1960 年，第 69 页。
③ 同上，第 71 页。
④ 同上，第 70 页。

脱离的权力的代表，一定要用特别的法律来取得尊敬”①。在恩格斯的这一分析中，所谓“特别的法律”，是相对于“不”那么“特别”的氏族习俗、习惯而言的；所谓“特别的法律”，特别之处就在于它是出现于国家产生的过程之中，是一种以形成中的国家强制力为基础的强制性规范。这是因为，在强制性权力产生之后，“一切共同的规章都是以国家为中介的，都带有政治形式”②，而这里所说的以国家为中介的“共同的规章”显然就是指由国家制定的法律。

在法律和国家机构作为强制性的手段，代替氏族原有自发的习惯和风俗，一起为维护统治阶级的利益和官员们的权威而发挥作用的时候，它们，还有官员等社会政治要素，就一同产生了。

当社会劳动产品有了剩余，城市产生了；当阶级形成了，官员便出现了；当法律产生了，制定和执行法律的国家机构便产生了。此外，人类的婚姻、家庭和邮政等社会沟通方式等，也都与阶级、国家、法律的产生有着直接的关系。它们是人类由野蛮状态进入文明时代历史过程的一个个不同的侧面。同时，这也就标志着所谓“美妙”的原始生活状态和氏族制度解体了，人们从此进入了一个统治和管理与社会和社会大众相对分离的社会，即进入了政治社会，进入了“文明社会”——“国家是文明社会的概括”③。

拓展读物：

1. 马克思恩格斯：《德意志意识形态》。
2. 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》。
3. 顾准：《希腊城邦制度》，中国社会科学出版社，1982 年。
4. 张树栋：《古代文明的起源与演进》，南京大学出版社，1991 年。

---

① 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社，1972 年，第 168 ~ 169 页。
② 《马克思恩格斯全集》（第 3 卷），人民出版社，1960 年，第 71 页。
③ 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社，1972 年，第 172 页。

5. 谢维扬:《早期国家》,浙江人民出版社,1995 年。

6. 刘军:《国家起源新论:马克思国家起源论及当代发展》,中央编译出版社,2008 年。

7.(美)摩尔根:《古代社会》(新译本),杨东莼等译,中央编译出版社,2007 年。

8.(美)摩尔:《民主与专制的社会起源》,拓夫等译,华夏出版社,1987 年。

9.(美)乔纳森·哈斯:《史前国家的演进》,罗林平等译,求实出版社,1988 年。

10.(德)罗曼·赫尔佐克:《古代的国家:起源和统治形式》,赵蓉恒译,北京大学出版社,1998 年。

思考题:

1. 民族制度的主要特点。
2. 为什么说氏族组织和制度的政治化是一个历史过程?
3. 阶级产生的基本条件有哪些?
4. 国家和氏族组织的原则区别有哪些?
5. 西方国家产生的三种主要形式。
6. 怎样理解法律与国家是"同一序列"的政治现象?

第二章 阶级、阶层和社会关系

列宁指出："马克思主义给我们指出了一条指导性的线索，使我们能够在这种看来迷离混沌状态中发现规律性。这条线索就是阶级斗争的理论。"[①]"进行政治分析首先应该提出阶级问题"[②]。毛泽东对中国政治的分析，也是从对当时社会的阶级和阶级关系的剖析开始的。[③] 关于阶级和阶级斗争的理论，是马克思主义政治学基本原理的基础和起点，也是现代政治学中带有基础性和普遍性的重要课题。对这一理论问题的重视，是马克思主义政治学的一个突出特点。

同时，从现代政治生活的角度看，任何政治行为都源于对利益的意见表达，而意见表达的基础是阶级、阶层和各种社会利益群体。他们之间还要形成各种各样的社会关系。这些问题，都是研究现代政治生活的基础。特别是第二次世界大战结束以来，中国自改革开放以来，世界和中国的社会成员构成都陆续发生了深刻的变化，社会的阶级阶层结构和各种社会关系进入了一个分化和重组的新时

---

① 《卡尔·马克思》，《马克思恩格斯选集》（第一卷），人民出版社，1972 年，第 12 页。

② 《列宁全集》（第 25 卷），人民出版社，1972 年，第 245 页。

③ 参见《中国社会各阶级的分析》，《毛泽东选集》（第一卷），人民出版社，1991 年。

期。社会生活领域发生的这些新变化,推动着政治学中关于阶级、阶层和社会关系理论的新发展。

第一节 阶级和阶级斗争的基本概念

一、阶级的概念

阶级的定义问题,是研究整个阶级和阶级斗争理论的基础。截至目前,我国政治理论界的大多数学者普遍认为,即使是今天面对已经发生了巨大变化的实际情况,列宁在十月革命前提出的著名的阶级定义仍然是科学的,对于我们分析各种社会政治现象仍有着指导意义。

列宁关于阶级理论的重大贡献,是在马克思、恩格斯的一系列论述的基础上完成的。早在马克思之前,法国历史学家和英国的古典经济学家等资产阶级学者就看到了阶级的存在,但由于历史条件的限制,他们没有充分关注阶级划分的经济基础。正是马克思第一次鲜明地指出了"阶级的存在仅仅同生产的一定历史阶段相联系"①。马克思本来准备在《资本论》第五十二章中对"什么事情形成阶级"等重要问题作更系统的论述,但由于手稿就此中断,我们无法更多地了解他对这个问题的看法。不过我们还是可以通过他和恩格斯的一贯论述了解到,他们的基本思想是阶级是经济关系的产物,"互相斗争的社会阶级在任何时候都是生产关系和交换关系的产物,一句话,都是自己时代的经济关系的产物"②。

提出明确的阶级定义的任务,是由列宁完成的。著名的"列宁阶级定义"是指他的这样一段论述:"所谓阶级,就是这样一些大的

---

① 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社,1972年,第332页。
② 《马克思恩格斯选集》(第三卷),人民出版社,1972年,第423页。

集团，这些集团在历史上一定社会生产体系中所处的地位不同，对生产资料的关系（这种关系大部分是在法律上明文规定了的）不同，在社会劳动组织中所起的作用不同，因而领得自己所支配的那份社会财富的方式和多寡也不同。所谓阶级，就是这样一些集团，由于它们在一定社会经济结构中所处的地位不同，其中一个集团能够占有另一个集团的劳动。"①

"列宁阶级定义"的科学性，突出体现在它指出了阶级的五个最基本的特征：

第一，阶级是按照人们在历史上一定的社会生产体系中所处的不同地位而划分的，也就是说，某个阶级在社会生产体系中处于统治地位，其他的阶级就要处于被统治地位。

第二，阶级是按照人们各自对生产资料的不同关系而划分的，那些占有生产资料的人们，总是占据着社会生产体系乃至整个社会生活的统治地位。

第三，阶级是按照人们在社会劳动组织中的不同作用而划分的，占有生产资料的人，在生产中占有指挥地位，支配别人的劳动，而丧失了生产资料的人只能听任他们的摆布。

第四，阶级是按照人们取得他们支配的那部分社会财富的方式和多寡来划分的。比如，资本家是以取得剩余价值的方式获得收入，工人是用劳动换取工资的方式获得收入，地主是以收取地租获得收入。而这诸种收入方式是由这些阶级同生产资料的不同关系决定的。

第五，"一个集团占有另一个集团的劳动"。这不仅揭示出了对抗阶级之间在经济上的根本对立，而且指出了由这种经济对立所引申出的阶级斗争及其在经济上、政治上的后果。

总之，在列宁看来，阶级就是指与特定生产关系相联系的，在经

① 《列宁选集》（第四卷），人民出版社，1972 年，第 10 页。

济上处于不同地位的社会集团。对生产资料的占有情况是阶级划分最基本的标志，是阶级最根本的特征。

从阶级的定义和特征看，阶级是在一个特定的社会领域——经济领域中形成的，是一个客观存在着的经济实体。相应的，阶级的概念，作为对人们这种经济关系的理论概括，就必然首先是一个特定的经济范畴。

当然，对阶级是一个经济范畴的命题，也不能作简单化和绝对化的理解。最突出的一个问题就是，随着股份制公司的普及，一方面使资本更大规模的集中成为可能，另一方面使股权的日益分散成为现实。早在20世纪70年代，美国就有15%以上的人口拥有股票。[1] 显然，一个工人拥有少量的股票，并不一定表明他对实际生产资料有实际控制权。如果我们仅仅根据他拥有股票这一点，就判定他的"阶级成分"，那结论无疑会是错误的。对这样的问题，需要结合变化了的情况，作进一步的调查和研究。

二、阶级的政治属性问题

阶级是一个经济范畴，但阶级产生之后，就必然要有它在政治上、思想上的特点。问题的复杂性在于，国际共产主义运动中多年存在着的诸如"肃反扩大化"、"阶级斗争扩大化"之类的严重问题，特别是"文化大革命"期间极"左"路线的代表人物对阶级概念的滥用，都造成了严重的后果。"四人帮"提出的"在社会主义历史时期、阶级已经主要是一个政治范畴"的谬论是历史唯心主义的，是种种"阶级斗争扩大化"思潮的理论基础，是与马列主义的科学阶级观背道而驰的。为了防止历史悲剧的重演，必须在理论上解决相应的问题。在"文化大革命"后，国内理论界之所以一直特别注意研究和宣传坚持科学阶级概念在我国的重要性，特别是始终强调阶级概念、

---

① 参见 U. S. Bureau of the Cencus, 1980, p. 417.

阶级划分与所有制状况之间的内在关系,强调阶级是一个经济范畴,而对阶级的政治属性问题持非常慎重的态度,其原因和现实意义也就在于此。

我们毕竟是在政治学而不是经济学的学科领域内来研究阶级概念问题,所以不论是从弄清理论问题还是从避免历史错误的角度,都应当给予阶级概念的政治属性问题以足够的重视。从这个角度看,以下三个问题值得重点加以研究:

第一,在阶级形成的过程中,"不成熟的阶级"和"成熟的阶级"是有区别的。所谓"不成熟的阶级",是指它赖以存在的经济基础已经形成,作为一个社会群体已经出现,但是还没有意识到自己的根本利益,或者是被社会的整体环境所一时抑制,而没有建立起自己的阶级组织。所谓"成熟的阶级",是指它已经意识到了自己的根本利益,冲破了社会的整体环境对自己的抑制,并且在政治上组织起来。在现代社会,这一点表现为组织起了自己的政党,从而能够以阶级整体的方式进行阶级斗争。这才是完全意义上的阶级。

一个"成熟的阶级"必然有其政治属性,但这种政治上的"成熟",是以它在经济上的成熟为条件的。一个阶级的政治属性,终究是以该阶级的经济特性为基础的。

第二,社会成员"个体的阶级划分"与"群体阶级归属"是有区别的。"阶级斗争扩大化"问题的形成和后果,都是出在把"阶级是一个政治范畴和思想范畴"的错误的理论结论错误地应用于阶级划分,也即应用于给社会成员确定所谓"出身"和"阶级成分"。这在理论上和实践上都是绝对错误的。一个人的"出身"是客观存在的,但划分的标准只能是一个,这就是列宁阶级定义的第二条。事实上,今后随着社会机制的改变,需要讨论一个具体的工人的所谓"出身"问题的场合已经非常少见了,更不会也不必再通过政治程序给社会成员个体"划成分",更不会让"出身"对人的公民生活产生影响。可以说,对于社会成员个体来说,"阶级斗争扩大化"的问题及其所赖

以存在的社会基础已经不复存在了。

当然,作为一种宏观、中观的分析,比如政治学中的"阶级阶层分析"、社会学中的"社会分层研究"等,都还要经常涉及社会成员的阶级阶层属性的确定问题,但分析这个问题的唯一理论基础,是看有关社会成员和社会利益群体的社会经济属性,特别是其与特定所有制的关系,同时根据需要参考他们的劳动方式、收入方式、生活方式等经济和社会因素。对社会利益群体阶级归属的分析必然要涉及大量的政治问题,包括作为一个阶级的社会利益群体的政治属性问题。在这里阶级的政治属性是不该回避,也是无法回避的。

第三,"阶级划分"与"阶级分析"是有区别的。阶级划分的唯一标准是它的经济地位,而阶级分析必须是多方面、多角度的。这是因为,虽然阶级是一个经济范畴,但其产生之后,其特征就会在多个方面表现出来,就要求有相应的理论概括。

阶级分析,作为一种思考政治问题的方法,包括经济分析、政治分析、思想分析、社会心理分析等许多方面。对阶级的经济分析是基础。但同时也要注意,没有必要因为强调阶级是一个经济范畴,强调对阶级的经济分析是基础,就放弃对阶级的政治、文化、思想、社会心理的分析。只要有阶级存在,就不能说这种分析没有必要。

总之,不同阶级之间的一切差别,阶级在形成过程中所产生的各种变化,阶级在政治上、思想上的不同特点,乃至尖锐的对立,阶级分析所涉及的广泛的方面,归根到底,都是决定于阶级的经济地位和经济地位的变化。

三、阶级关系与阶层等"非阶级关系问题"

人们的社会关系是很复杂的,有阶级关系、民族关系、宗教关系、家庭关系等等。但是在阶级社会,阶级之间的利益关系和阶级内部的各种利益关系,是人们之间的一种本质性的关系,它对人们之间的其他社会关系起着很大的制约作用。这是由阶级社会的经

济结构所决定的。

阶级是一个经济范畴，但阶级一经产生，就会产生自己在政治上、思想上的特点，产生与敌对阶级和其他阶级在多方面的联系甚至对立。阶级分析和阶级划分不能相互代替，因为阶级分析不仅是对阶级的分析，而且是对阶级关系的分析。比如，在对复杂的阶级关系中阶级对立的一面作分析时，不能忽视对阶级之间相互渗透的一面的分析，同时也要充分估计到对各阶级中非阶级因素和阶级内部的各种关系的分析的意义。

（一）阶级之间的对立关系

阶级作为一个整体，由于它同一定社会经济结构相联系，它的本质总是在社会关系上对内表现为某种共同性，对外表现为显著区别于其他阶级和社会利益群体的特点。

1. 政治倾向上的对立

阶级的经济地位和社会地位决定了，处于同一阶级之中的人们的根本利害关系的一致性，决定了这个阶级对于与自己的利益有损益的事物，在思想上有大体一致的反映和态度，相应地表现为敌对阶级之间在政治倾向上的相互对立。经过组织和引导，一个阶级的多数成员往往能够形成统一的政治意志和政治行为。

这种政治上的倾向性，在它的代表人物身上表现得尤其明显；在阶级矛盾特别尖锐的情况下，表现得尤其明显。

2. 意识形态上的差异

处于同一阶级地位上的人，还会产生共同的意识形态和共同的文化观念。不同的意识形态之间可以共存，但有差异、有矛盾；敌对阶级的意识形态之间在进行着尖锐的斗争的同时，也总是试图相互影响。各社会占统治地位的意识形态，是该社会统治阶级的意识形态。

3. 不同的生活方式

不同的阶级地位、不同的物质生活和精神生活条件，都导致了

不同的生活方式和生活情趣。由于人的生活方式的变化，要比他们在政治倾向和意识形态上的变化缓慢一些，所以阶级之间在生活方式方面的差异，要比他们在政治倾向和意识形态上的差别，还要广泛、持久和稳定，它造成了社会在“表象上”的普遍分裂。

（二）阶级之间的相互渗透的关系

阶级之间的界限不是绝对不变的。我们在看到阶级之间的质的差别性的同时，也要看到阶级之间还有相互渗透的一面。

阶级内部有“主体部分”与“非主体部分”的差别。在另一个阶级的影响之下，一个阶级的“非主体部分”可以游离出去，归附于对方，从而使阶级之间的界限出现模糊性，出现各阶级之间相互影响的复杂状况。比如，在特定的历史条件下，当几个阶级在需要反对一个共同的敌人时，就可能结成同盟，法国大革命时期的“第三等级”即是如此。又如在民族矛盾比较尖锐的情况下，敌对阶级就可能将阶级对立暂时搁置起来，形成共同的利益和要求，结成同盟或“统一战线”，抗日战争中中国共产党与国民党的“第二次合作”即是一例。

（三）非阶级关系

人们之间，除了有阶级关系的一面以外，还有非阶级关系的一面，即那些与阶级关系有密切联系，但又不同于阶级关系的社会关系。它主要表现为以下三种情形：

1. 阶层

阶级往往分为阶层。一般而言，阶层是指阶级内部的更为细小的集团，比如现在的工人阶级内部可以区分为“蓝领工人”和“白领工人”两个阶层。阶层也主要是经济分析的产物，但在分析和划分阶层时，除重要依据所有制的因素外，还结合了他们的劳动方式、收入方式和收入水平等比较具体的经济因素，有时也可能参考其他社会性因素。阶层属于阶级内部的“同中之异”。

此外，一些新兴的社会集团，在发展成熟起来之前，可以被称为

阶层；若干个阶级相交叉的部分、一些过渡性的社会群体等，也可以被称为阶层。阶层之间的矛盾是某一阶级内部的“非阶级矛盾”。

2. 等级

与阶层不同，等级是一个政治概念。在奴隶社会和封建社会，阶级和等级的关系也很复杂。等级是指由于社会地位、政治地位的不同而形成的社会集团。在当时，阶级关系常常是以“等级”的形式表现出来的。等级不同于阶级，一个阶级可以分为不同的等级，比如封建社会中的贵族地主阶级和中小地主阶级；同一等级也可以包括来自不同阶级的社会成员，比如法国大革命时期的“第三等级”。

3. 非阶级分子

在社会中，还有少数被抛到了社会底层，丧失了阶级地位的分子，如娼妓、乞丐、游民等等。他们也属于“非阶级关系”的范畴。他们中的大多数，是值得同情和需要教育的，但他们对社会生活有一定的破坏性。食利者，是非阶级分子中的另一种更复杂的类型。

正确认识阶级之间在一定条件下相互渗透的关系和各种“非阶级关系”，不论是在革命斗争的条件下，还是在和平建设时期，都具有重要的策略意义。

四、阶级斗争及其在社会发展中的作用

阶级斗争，主要是指在阶级社会中不同阶级之间的对抗、对立和冲突。阶级之间的根本利益不同，必然造成政治倾向和思想观点的根本不同，也就必然会产生尖锐的阶级对抗。

需要指出的是，所谓阶级斗争，是指阶级整体之间的有组织的斗争，而不是指若干阶级成员之间的冲突。对此，列宁讲得非常清楚。他指出：“什么是阶级斗争呢？某个工人某一行业的工人起来反对他们的一个老板，这是不是阶级斗争呢？不是，这只是阶级斗争娇弱的萌芽而已。只有当全国整个工人阶级的一切先进人物不是反对个别老板，而是反对整个资本家阶级和维护这个阶级的政府

的时候,工人的斗争才是阶级斗争。”①也就是说,只有整个阶级之间的斗争,才是阶级斗争。联系上一个问题,也可以说,只有这时的阶级,才是成熟的阶级。

社会基本矛盾是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾。在阶级社会里,社会基本矛盾直接表现为阶级斗争。所以马克思主义认为,那种能够促进社会基本矛盾解决的阶级斗争,是阶级社会向前发展的直接动力,但不是唯一的动力,更不是根本动力。

阶级斗争在阶级社会发展中的作用,突出地表现在社会制度的根本质变过程中。在阶级社会中,社会基本矛盾的解决和社会形态的更替,都只有通过阶级斗争才能实现。当旧的生产关系已经成为生产力发展的障碍时,代表新的生产力发展方向的先进阶级就会要求改变旧的生产关系,而代表落后的生产力的反动阶级则要利用自己所掌握的各种物质手段和精神手段维护已经腐朽的生产关系和上层建筑。在这种情况下,先进阶级只能通过阶级斗争组成强大的革命力量,推翻旧的上层建筑,更新生产关系,推动生产力的发展。没有阶级斗争,就不可能实现社会革命。

阶级斗争在阶级社会发展中的作用,还表现在同一社会形态发展的量变过程中。统治阶级和被统治阶级之间的斗争是不会停止的,而一次又一次的斗争,总是在不同程度上打击了统治阶级或暂时削弱了被统治阶级的力量,或多或少地推动或阻碍了历史的发展。同时,从另一个角度看,在一定的社会形态尚能容纳生产力的发展的情况下,被统治阶级促动统治阶级,通过调整生产关系、阶级关系及上层建筑的某些环节,也可以多少推动社会的前进。

① 《列宁全集》(第4卷),人民出版社,1958年,第191~192页。

第二节 资本主义社会的阶级阶层和社会关系

自阶级产生以来，阶级斗争经历了一系列的发展阶段。在奴隶社会、封建社会、资本主义社会中，统治阶级和被统治阶级之间的斗争，展示了社会发展的复杂、多变的面貌。认识了它们，对于认识社会形态的发展具有重要的意义。特别是在资本主义社会，阶级基本上摆脱了封建政治社会等级等因素的干扰，阶级和阶级关系在其形态上比以前更加“简单”和典型，因此对这种阶级和阶级关系状况的分析就具有了更高的认识价值。

一、传统资本主义国家的一般阶级结构

马克思、恩格斯在《共产党宣言》中指出：“我们的时代，资产阶级时代，却有一个特点：它使阶级对立简单化了。整个社会日益分裂为两大敌对的阵营，分裂为两大相互直接对立的阶级：资产阶级和无产阶级。”①

资产阶级是占有生产资料、依靠剥削雇佣劳动，榨取剩余价值的阶级。它最早产生于欧洲地中海沿岸一些发达城市的市民之中。在 19 世纪末 20 世纪初，资本主义自由竞争走向垄断，形成了垄断资产阶级。中国的资产阶级分为两个部分：官僚买办资产阶级和民族资产阶级。官僚买办资产阶级是新民主主义革命的对象，民族资产阶级是个具有“两面性”的阶级。

无产阶级，也称工人阶级，在资本主义社会，它是不占有任何生产资料，依靠出卖自己的劳动力为生，深受资产阶级的剥削、压迫的阶级。无产阶级最早产生于十四五世纪的欧洲工场手工业者。无

---

① 《马克思恩格斯选集》（第一卷），人民出版社，1972 年，第 251 页。

产阶级代表着最先进的生产力，因而它是最富于革命彻底性的阶级，是最有远大前途的阶级，是资本主义的掘墓人，肩负着实现共产主义的历史使命。旧中国的无产阶级是在国家沦为半殖民地半封建社会的过程中形成的，它是一个“特别能战斗”的阶级。

二、现代资本主义国家的阶级阶层和社会关系的新变化

第二次世界大战以来，随着新技术革命以及后来的信息革命和经济全球化的发展，经济比较发达的国家的社会结构发生了许多重大的变化，特别是无产阶级的构成、劳动条件、职业分布状况都有了相应的改变。

(1)传统的“二元社会结构”在总体上已经或趋于瓦解。在最发达的国家，虽然有农业产业，但已经基本上没有明显的城市社区和农村社区的区分。市场化和城市化进程，以及在此基础上出现的所谓“反城市化”进程，都已经使全社会绝大多数的劳动参与者成为了一个统一的整体，都是用货币来取得劳动报酬和向政府交税，基本实现了城乡融合。

(2)工人阶级已经由一个单一的体力或重体力劳动者社会集团，变化为一个由体力劳动者即所谓“蓝领”和脑力劳动者及轻体力劳动者即所谓“白领”两个部分所组成的复合型的社会集团。在发展中国家，社会成员构成的变化，主要表现为以蓝领工人为主的工人阶级在总量上的增加，而在发达国家，工人阶级的总量已经基本稳定，变化主要表现为白领工人比例的增长。在一些国家，白领工人的数量已经或即将超过蓝领工人；在最发达的国家，白领的比例占到了劳动者总数的70%甚至80%以上的水平。作为工人阶级一个重要外在标志的重体力劳动，在发达国家已经大幅度减少，并且享受着很高水平的劳动保护。

(3)多数发达国家依然保持着较大的贫富差距，但是社会保障事业的水平很高。在西方发达国家，贫富差距已经超越了“衣食型

的差距”的水平而进入了“住行型的差距”的阶段；中等收入者的比例明显增加；体力劳动者的物质、文化生活水平有了显著的提高；全民医疗保障的水平多数已经相当高。所以一般意义上的贫富差距，对社会稳定的威胁已经不大，有些国家通过实行高税收和高福利的制度，较为有效地控制了社会的贫富差距。

（4）由于所有权与经营权的不断分离，资本所有者阶级的构成情况，也有了很大的变化。随着股权的分散和职业企业经营者阶层（即通常所说的“企业家阶层”）的形成，像过去那种“业主”式的资本所有者已经越来越少了。

（5）劳动者的国际流动，是另一个其政治后果超出人们预先想象的重要变化。现在有数以千万计的劳动者在其他国家就业，但基本趋势是发展中国家的劳动者到发达国家充当蓝领工人，发达国家的白领工人到发展中国家担任技术顾问等重要工作。一方面是在发达国家的劳动者中，重体力劳动已经趋于消失，“白领”成为了劳动者的主体部分，且收入水平有了较大的提高，甚至进入了中等收入者的行列；另一方面是与重体力劳动密切相关的劳动密集型产业和特别艰苦的劳动行业，或是转移到了发展中国家，或是多为外籍劳动者和移民等所承担。外籍劳动者和移民的低工资，一方面使发达国家的资本所有者获得了更为可观的利润；一方面又被发达国家的一部分普通劳动者认为是外人来“抢饭碗”，从而造成了发达国家普通劳动者和发展中国家劳动者之间的矛盾。

三、关于白领工人阶层的若干理论分析

在现代西方社会结构演变的过程中，地位变化最大、牵涉人数最多的社会集团，就是“白领”。给理论家以及各国工人阶级政党带来最大挑战的，也是如何看待白领的阶级地位和政治特点的问题。“白领”是一个由多种职业身份、多种收入分配状况、多种劳动方式构成的复杂的社会群体。从统计学和学者的观点的角度看，各国、

各地方或不同的学派的计算口径和看法都不尽一致。一般来说,"白领"的最小范围,是企业中的管理人员和技术人员,也即"白领工人";最大范围,是上述人员,再加上公务员、政府雇员中的其他脑力劳动者和在学术、文化机构和社团中工作的专业人员。广义的"白领"与知识分子是两个角度不同但涵盖面非常接近的概念,是两个涉及的人员大部分交叉的社会群体。

与有关上述这些重要的变化相一致,科学、准确地认识西方社会结构变化也是理论上的一个核心问题。不同的理论、学说相当多,诸如"无产阶级正趋于消亡"、"中产阶级正在形成"、"中间阶级社会正在来临"等等观点。这些观点和分析,在政界和学术界都有不同程度的影响。其中一些有代表性的看法是:

(1)"新阶级"理论。这一理论,是西方新保守主义的重要理论主张。所谓"新阶级"是指包括科学家、学者、企业家、工程技术人员等受过良好教育的知识分子。20 世纪 50 年代以后,他们成为工业活动中的重要集团。在发达国家,他们已成为社会中的多数集团,成为"现代资本主义社会中新兴的社会阶级"。他们既是统治者的助手,又是权力的竞争者,是社会中的不稳定因素。[①]

(2)"知产阶级"理论。无产阶级也可以称为"智产阶级",是指发达的西方国家中,不掌握生产资料但以知识为"资产",被雇佣出卖脑力劳动而领取工资生活的社会集团。管理人员是其中的核心阶层。它的历史作用包括:发展生产力,推动变革经济关系,推动变革政治关系,推动文化的发展。它将是典型的社会主义社会的建设者。[②]

(3)"中间阶级"理论。所谓"中间阶级",包括受过高等教育的

---

① 参见刘亚政等"现代西方新保守主义的'新阶级'和'平等、民主'理论述评",《理论与现代化》,1990 年第 11 期。

② 董崇山:"发达国家知产阶级的形成和历史作用",《理论信息报》,1989 年 1 月 23 日。

工人、知识分子、工程技术人员等。这部分人也自我感觉自己的生活水平是"中等的"。中间阶级"不是一个垂直概念:资本家在上、工人在下、这个阶级在中间"。要从经济职能上理解它的特点,即由于垄断资本主义的发展,它既完成总体工人的职能,也完成一定的总体资本的职能。①

(4)"新中间阶级"理论。这一分析突出强调"新中间阶级"与"旧中间阶级"的区别。他们认为,"旧中间阶级"是指传统的城乡小资产阶级和自由职业者,而"新中间阶级"是指不拥有或基本不拥有生产资料,但拥有专业知识和技术特长,通过工作渠道对社会生产资料有一定的日常控制权和管理权。他们多数是知识分子,有优越感,政治态度有时比较矛盾,但他们追求进步,创造了新的生产力,是一支重要的社会力量。②

此外,还有"新小资产阶级"、"新工人阶级"等不同的观点。③

"上述不同观点的共同特点是,都敏锐地注意到了西方国家阶级结构的显著变化及核心问题。对于业已发生的历史性变化和这些林林总总的学术观点,我们应当加以认真的分析。

现代资本主义社会的社会结构和阶级关系确实发生了巨大而深刻的变化。首先,我们应当看到,白领作为工人阶级的一部分这一点没有变。从工人阶级,包括它的"白领"阶层与生产资料的关系来看,他们都还是工人阶级,资产阶级还是占有他们创造的比以往任何时候都多的剩余价值,"智力剥削"是一种更加"高超"的剥削方式。即使从劳动方式等角度来看,白领人员劳动的非体力化是与办公室机械化、自动化同时进行的,许多白领工作具有明显的常规性

---

① (意)G. 卡切蒂:"论从经济方面识别社会阶级",载蔡声宁等编:《当代发达资本主义国家阶级问题》,河北人民出版社,1987 年。

② 参见李其庆:"新中间阶级及其特点",《新华文摘》,1998 年第 5 期。

③ 参见"国际上关于工人阶级问题的争论",《世界知识》,1986 年第 9 期;江燕等"发达资本主义国家工人阶级现状",《教学与研究》,1986 年第 3、5 期;张世鹏:"西欧社会中的工人阶级问题",《新华文摘》,1998 年第 5 期。

质，并没有什么权威或特权，他们中的一些人，如在其中占有很大比例的秘书等工作和女性职员的实际收入并不高，但开销并不小。因此，至少目前还远不能说已经形成了一个有别于无产阶级的“新中间阶级”，“白领”中的绝大多数成员是工人阶级的一部分。

其次，我们也要充分注意到，“白领”的社会属性与传统工人相比又有“变”的一面。“白领”阶层确实有不同于“蓝领”阶层，也与青年学生有很大的不同。比如，有资料表明，“白领”工人加入工会的人数相对较少，个体活动比较多；在社会心理和政治行为方式上有自己的特点，要求变革的愿望强烈，但又比较稳健，对剧烈的社会变化顾虑比较多；文化水平比较高，政治态度和价值观也不同于传统的工人等。

再次，“白领”绝对数量和相对比例的增加，是我们在研究和定义它们的社会属性的时候，所不能不充分考虑的一个因素。在西方发达国家，“白领”事实上已经成为了工人阶级的基本组成部分。随着他们在总量上的增长和在工人阶级队伍中比例的增加，能否采取正确的政策组织“白领”的力量，是工人阶级政党能否在新的历史条件下发展和壮大的关键。现时代的工人阶级政党必须采取新思路和新的工作方式去组织、发展这部分工人的力量。

此外，在分析资本主义社会的状况时，还要注意两大基本阶级之外的阶级，如农业劳动者、中小企业主、个体工商业者、食利者、手工业者等的发展和变化。它们的阶级命运往往是由两大基本阶级之间的关系的状况来决定的，它们中的大多数人在不断地被挤进无产阶级的队伍。

四、资本主义国家社会成员构成的显著流动性

资本主义社会是一个不平等的社会，但它是一个动态的社会，而不像封建社会那样是一个静态的不平等的社会。资本主义社会发达的市场经济结构促进了竞争观念、社会平等观念、社会流动意

识等价值观念的形成和发展，也为社会成员通过各种合法的或非法的途径不断改变自己的职业状况及相应的阶级阶层地位提供了现实条件，从而使社会成员的构成呈现出显著的流动性特征。

资本主义国家社会成员构成的显著的流动性，主要区分为"同代流动"和"异代流动"两种状态。从"同代流动"的角度来看，社会成员不时处于利益的重新分配之中，经常有一部分社会成员彼此交换其位置，改变各自的阶级或阶层。从小私有者到垄断集团的领导人，无一不时时处于破产的威胁之中，而普通劳动者既时时面临着失业的威胁，也有着比静态社会多得多的改变自己处境的机会。资本主义国家社会成员构成的"异代流动"，则主要表现为社会成员的职业继承率比较低，社会成员的子女有较多的途径和机会不必"子承父业"，有产者的后代被挤入蓝领阶层和蓝领阶层的子女成为经理阶层的现象是常见的。

由于资本主义社会，特别是发达国家的经济持续发展，社会成员中的大多数能够在社会地位的流动中做到得大于失。但由于这种流动的极端频繁，也使得资本主义社会的阶级关系状况和阶级关系较之以往的社会更为错综复杂。

五、资本主义社会现阶段阶级阶层关系的一般状况

无产阶级反对资产阶级的斗争，在革命的转变时期表现得特别明显、特别尖锐，但我们也必须重视研究在资本主义社会处于平稳发展状态下的阶级关系和阶级斗争。目前，重视这一点尤为重要。

当前，西方国家的工人运动并没形成高潮。近几十年来，一些发达资本主义国家的生产力发展迅速，为工人和其他劳动群众生活水平的普遍提高创造了物质条件；发达国家的政府普遍建立了比较完善的社会保障制度，社会的福利水平比较高，为缓和因贫富差距而带来的阶级矛盾创造了制度条件；与此同时，工人阶级的构成也有了很大的变化，"白领工人"大量增加，他们中有相当多的人希望

社会安定、生活稳定，这成为了资本主义国家目前稳定社会阶级关系的主观因素；西方民主制度有了进一步的发展，社会成员的参与渠道增多，工会制度和劳动保障制度有所完善，有些企业的所有者或经营者在改变劳动的组织方式、吸收员工参加企业管理方面也动了不少脑筋，在一定程度上缓和了阶级关系。这些都是目前西方国家的阶级关系得到缓和的政治条件。

然而生产资料的私人占有制和生产的社会化这一资本主义社会的基本矛盾，工人和资本家的阶级矛盾，都不可能在根本上得到解决。贫富差距在大多数国家的持续扩大，说明资本所有者对劳动者的剥削程度和国际经济关系中的不合理程度都仍然在提高，“相对贫困”和失业的问题依然存在。比如，在欧盟，在社会保障制度比较有力的配合下，贫困率（标准购买力的60%以下）仍然为18%，共有6500万人。[①] 工人的斗争，特别是经济斗争仍然是经常的现象，各种和平运动更是此起彼伏，比如1981年美国万余名机场指挥人员的大罢工，1986年意大利10万医务人员的大罢工，1992年德国交通、邮政、医务、机场等部门的雇佣劳动者的大罢工等等。

“20世纪资本主义的自我改革，都是为了对付这种来自内外的威胁和压力”[②]。在资本主义社会形态的量变过程中，工人阶级对资本主义国家统治秩序的各种政治和经济斗争，仍然在推动着社会进步和历史的前进。这表现为：第一，工人的斗争促进了资本主义国家民主制度的进一步发展，为工人阶级的合法斗争创造了条件；第二，这种斗争调整了各个社会集团和人与人的关系，促进了社会文明和进步文化的发展；第三，这种斗争为工人和其他劳动群众在一定程度上争取到了相对高一些的经济收入和较为有利的劳动条件，

---

① “欧盟遭受排斥的人数达6500万”，2000年9月12日法国《费加罗报》消息，转引自2000年10月12日《参考消息》。

② （日）伊东光晴：“资本主义的变化和21世纪”，1997年10月号《世界》月刊（日本），转引自1997年10月6日《参考消息》。

从而促使资本家改进劳动工具、劳动条件和劳动组织方式，这又必然会带动社会生产力的发展。

劳资妥协，并不代表根本矛盾的解决。由于资本主义社会基本矛盾依然存在，工人阶级和资产阶级的矛盾依然存在，在一定历史阶段中，工人阶级一定会以适合那些时代特点的斗争方式，推动实现资本的进一步社会化和工人阶级对社会的政治统治。

六、现代社会阶级斗争的三种基本形式

资产阶级和工人阶级的斗争，也是阶级斗争最完全、最典型的形式。由于社会主义国家的阶级斗争是旧社会阶级斗争的历史遗留，在其初级阶段还存在着大量非公有制经济形式和劳资矛盾，并不可避免地要受到西方国家阶级斗争的影响，所以社会主义社会尚存的不完全意义上的阶级矛盾，也在形式上与目前西方国家的阶级斗争有某些相似之处或共同特点。因此我们在研究工作中，就把对于资产阶级和工人阶级这一阶级斗争的具体认识，作为认识阶级斗争的一般性质、形式和特点的钥匙。

在资本主义社会中，工人阶级反对资产阶级的斗争主要表现为以下三种形式：

(1)经济斗争。经济斗争是工人阶级斗争的初级形式，也是工人阶级最熟悉、最容易接受的一种斗争形式，它是以捍卫工人阶级眼前经济利益为直接目标的斗争。罢工是经济斗争的主要手段。在经济斗争中产生了工人阶级的初级组织——工会。经济斗争对于团结、锻炼工人阶级，提高他们的觉悟，抑制资产阶级对工人阶级的剥削，有着重要的作用。因此，至今仍然是西方工人阶级反对资产阶级的重要方式。但是经济斗争不能从根本上推翻剥削制度。

(2)政治斗争。它是在经济斗争的基础上发展起来的，是阶级斗争的高级形式。政治斗争包括议会斗争、政治性罢工、游行示威、武装起义等。政治斗争以最终推翻资产阶级的统治，建立社会主义

制度为目的。夺取政权的武装斗争是政治斗争的最高形式。工人阶级政党就是为适应日益复杂的政治斗争的需要而产生的。

(3)思想斗争。思想斗争也是工人阶级反对资产阶级的斗争的重要形式。它是伴随、配合着经济、政治斗争而进行的,其根本任务是消除剥削阶级的思想偏见,揭露资产阶级的欺骗宣传,用革命理论武装工人群众,提高工人阶级的觉悟。思想斗争的中心环节,是以马克思主义的科学理论反对资产阶级思想体系的斗争。

“自从有工人运动以来,斗争第一次在其所有三方面——理论方面、政治方面和实践经济方面(反抗资本家)互相配合,互相联系,有计划地进行着。”[①]只有这样的斗争,才能形成对资产阶级的“向心的攻击”。经济斗争和思想斗争是为政治斗争服务的,思想斗争是经济斗争和政治斗争的灵魂。因此,成熟的无产阶级反对资产阶级的斗争,必然是三种方式的有机结合。“斗争的形式,由于各种比较局部的和暂时的原因,可能发生变化,而且经常发生变化,但是,斗争的实质,斗争的阶级内容在阶级存在的任何时候是始终不会改变的。”[②]阶级斗争的这三种方式,在社会主义国家也是存在的。在夺取社会主义胜利的过程中,政治斗争,特别是军事斗争起着决定的作用,是主导方式;在进行所有制的社会主义改造时期,无产阶级和资产阶级的斗争主要集中于经济领域;在整个社会主义初级阶段,阶级之间不完全意义上的斗争则主要以思想斗争的方式进行。

第三节 中国社会主义初级阶段的阶级、阶层和社会关系

社会主义制度的建立,剥削阶级作为一个整体被消灭,标志着

① 《马克思恩格斯选集》(第二卷),人民出版社,1972年,第301页。
② 《列宁选集》(第二卷),人民出版社,1972年,第795页。

阶级消亡的历史过程开始了。具体到当代中国，这并不意味着阶级斗争的结束，而是阶级斗争在新的历史条件下以特殊方式的继续。这种复杂的状况，是由于当代中国的生产力还不够发达，中国的社会主义社会还将长期处于初级阶段，长期在工人阶级和农民阶级之外存在着各种阶层，存在着非公有制经济现象的现实所决定的。同时，尽管阶级主要是一个经济范畴，但阶级斗争和阶级关系却表现在经济、政治、思想、文化等许多方面，也即阶级斗争和阶级关系是一个广泛的社会范畴。因此，在中国社会主义初级阶段，必须高度重视对阶级、阶层和社会关系等问题的研究，以便对这个问题的处理能够有利于现代化建设。

一、当代中国社会成员构成和社会关系发展变化的三个阶段

从新中国成立以来的革命和建设过程来看，阶级、阶层和社会关系的发展变化大致经历了三个阶段：

第一个阶段，即建国初期。这期间，除了有工人阶级、农民阶级、个体劳动者阶层、知识分子阶层等以外，民族资产阶级作为一个阶级整体还存在着。在这一阶段中，无产阶级反对资产阶级的斗争的主要任务，是巩固新生的新民主主义政权，逐步实现对生产资料私有制的社会主义改造。此时，阶级斗争仍然是社会的主要矛盾。

第二个阶段，即完成了对私有制经济的社会主义改造之后，到改革开放之前。这时，剥削阶级作为一个整体已经被消灭了，工人阶级、农民阶级和知识分子之外的各种社会群体，包括在旧中国的城市中规模很大，而在新中国仍然有非常大的现实需要的个体劳动者群体，均已被人为"改造"掉了。这时，在社会上，只有占有生产资料并且摆脱了剥削的工人阶级（包括知识分子）和农民阶级，以及少数剥削阶级残余分子；社会矛盾已多数不具有阶级斗争的性质，阶级斗争已经不应再是社会的主要矛盾。

偏偏是在这种社会成员构成和社会关系都非常简单的条件下，

以毛泽东为代表的领导集体中的部分成员,却认为当时社会的主要矛盾依然是无产阶级和资产阶级之间的斗争,而且阶级斗争要"年年讲,月月讲,天天讲",强调各项工作都要"以阶级斗争为纲",在社会政策上出现了严重的阶级斗争"扩大化"的问题。特别是在"文化大革命"中,极"左"思潮所导致的多次失误,伤害了数以千万计的人们的感情。

第三个阶段,改革开放以来。1982 年,党的十二大对中国阶级关系的问题作出了一个重要的决定,这就是剥削阶级作为一个整体已经被消灭,阶级斗争已经不是社会的主要矛盾,党的中心工作要转移到现代化建设上来。这是一个经过长期的经验和教训所得出的正确的结论,也是一个经受了此后近 30 多年的实践检验是正确的理论和决策。中国近 30 年来所取得的一切成就都与这个结论有着直接的关系。

世界上的事情是复杂的。恰恰也就是在这个时候,在新的经济和社会条件下,社会成员构成的新一轮变化揭开了序幕,20 世纪 70 年代末到 80 年代中期,与非公有制相联系的个体劳动者、私营企业主、雇工等社会群体陆续重新出现了,过去只是在西方国家才使用的"蓝领"、"白领"、"企业家"、"失业"等概念和只有在当代中国才有的"农民工"之类的概念,慢慢进入了人们的语言。在社会主义初级阶段的历史条件下,面对这种社会成员构成在短短二十几年中所发生的巨大变化,人们一时感到困惑,觉得有许多问题需要思考、来不及思考,都是很正常的。对这些问题的认识,需要一个比较长的历史过程,能够下结论的就下结论,一时还认识不清楚的课题,也可以暂时不急于下结论。

在社会主义社会,正确认识社会成员构成和社会关系的新变化,正确处理两类不同性质的矛盾,是发展社会主义事业,实现社会的改革、发展和稳定,以及经济建设的关键问题之一。无论如何,需要明确的是,在中国社会主义社会成员构成和社会关系发展的第三

个阶段，如果仍然强调“以阶级斗争为纲”，搞阶级斗争扩大化，否定或以僵化的观念看待社会阶级阶层关系的新变化，都是极端错误的，将会导致严重的后果。

二、当代中国社会的基本阶级和主要阶层

在社会主义改造基本完成以后，剥削阶级作为一个整体已经消灭了。工人、农民和知识分子成为当代中国社会的基本阶级阶层力量。

工人阶级是当代中国最先进的阶级，在生产力多层次、经济形式多样化的情况下，工人作为最先进的生产方式代表的性质和社会作用更加显著。但需要说明的是，“中国工人阶级”是一个多层次的、内涵广阔的“大概念”。[①] 知识分子和官员，蓝领和白领，都是工人阶级的组成部分。当代中国工人阶级具有许多新特点：一是他们不再来源于破产农民，而是大多出身于工人、知识分子或军人家庭，因而较少保守意识，整个阶级队伍更加朝气蓬勃、锐意进取，更加勇敢地面对着自己的历史使命。二是产业工人的科学文化水平有所提高，知识分子在工人队伍中所占的比例有所增加，这就优化了工人队伍的结构，使整个阶级队伍更加开阔、更加壮大。三是在产业结构调整的大背景下，一部分在某些行业从事熟练工作的工人遇到了一些困难。

对新中国知识分子的性质和作用的认识，经历了一个曲折的过程。党的十一届三中全会以来，中央再次明确指出，知识分子是工人阶级的一部分。这个判断完全符合知识分子状况的实际。他们和旧知识分子相比，有这样一些新特点：一是他们的成分由远离实践的“文人”转变为与实践密切结合的专业人员、教师或管理干部；二是从事着有组织、有计划的集体脑力劳动；三是随着新技术革命

---

① 参见郑必坚：“三个代表与党校学风”，《学习时报》，2001年3月26日。

的到来,他们的社会作用、社会地位有了显著的提高。总之,在现代化大生产的条件下,知识分子的人数越多、劳动积极性越高,中国的生产力水平和生产组织水平就会越高。他们是社会主义物质文明和精神文明建设的重要依靠力量。由于历史原因,目前的知识分子队伍中也存在着实际水平参差不齐等具体问题。

农民是社会主义合作制的新型劳动者。实行联产承包经营以后,以土地为主要内容的生产资料公有制并没有变化,但解决了农民与土地分离的状态,不但没有退回到小生产的地位,相反使他们更紧密地与市场、与社会生活联系在了一起。他们的新特点是:涌现出一大批以专业户为代表的善于把各种生产要素结合起来,自觉学习和运用科学技术,开始具备了社会主义商品生产者的新习惯、新气质的新型农民;出现了一批"先富起来"的农民,他们和其他农民在富裕程度上的差别,主要是由劳动力的强弱、生产技术和经营能力的高低造成的;一大批农民正在愉快地转化为工人,他们没有像近代西欧农民那样经历破产的痛苦,而是在城乡经济的相互协作中迅速提高了自身的素质。例如,到 2006 年,虽然农村人口有 7.3 亿,但专门从事种植业养殖业的劳动者只有 2.8 亿左右[①],其他出生自农村家庭的劳动者,已经逐步地成为工人阶级的一部分。当然,中国农民在劳动方式、生活方式以及领取劳动报酬的方式上,还和工人有着一定的差别。

改革开放以后,个体劳动者和私营企业主一直是两个比较引人注目的主要阶层:截至 2007 年 6 月,个体工商户为 2621.4 万户,从业人员达到 5159.7 万人;注册的私营企业为 520.5 万户,已登记的私营企业主有 1109.9 万人。[②] 此外,私营企业主还应当包括少量个体大户和"戴红帽子"(指名义上的国有或股份制企业)的所有者。

---

① 《2007 年中国农业发展报告》。

② "我国非公经济发展指标比重大增",《瞭望》,2007 年 10 月 9 日。

2007 年，私营企业拥有注册资金 93 873.14 亿元，就业人数达到 7253.0654 万人。[1] 私营企业的强势地位正改变着人们的就业取向。不仅待业人员、农民工，现在许多专业技术人员、大学生，也已经开始选择私营企业作为自己事业发展的开端。

1999 年宪法修正案规定："在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分"，"国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理"。2004 年宪法修正案进一步规定："国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，并对非公有制经济依法实行监督和管理"，"公民的合法的私有财产不受侵犯"，"国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权"。这些国家根本大法上的规定，一方面反映了个体劳动者和私营企业主社会地位的不断提高，以及人们对其认识的不断进步；另一方面也更加明确了个体经济和私营经济的性质、地位及国家对其的基本政策。在肯定个体劳动者和私营企业主有利于社会发展这一方面的同时，也要看到其不可避免地具有私有经济的自发倾向。比如，偷税漏税现象极为严重，产生了大量雇工的现象，有的剥削量过大，雇工的人身缺乏保障；一些雇主"靠关系起家，靠票子铺路"，助长了不正之风的蔓延。因此，在强调鼓励其发展的同时，也应加强对其的规范和管理。

官员阶层由国家公务员、各党派和主要人民团体的专职干部为主组成。由于历史的原因，国有企业事业单位的领导干部并不是严格意义上的企业家、事业家，而是在其所在的"单位"里接受政府或上级党组织授权的一级党政干部，所以一般也认为他们属于官员群体。他们是改革开放事业的骨干力量。新旧体制的转换将会引起

---

① 《中国工商报》，2008 年 2 月 22 日。

这一群体的分化,大部分人成为改革的具体推动者。

此外,军人、乡镇企业职工、企业经营者(企业家)、乡村干部、退休职工、农民工、大学生等,也都是比较重要的社会阶层或社会利益群体。

三、中国现阶段特殊形式的阶级斗争的主要特点

随着我国社会生活的变化和阶级阶层结构的变化,现阶段特殊形式的阶级斗争具有了新的特点。在党内外进行了热烈讨论的基础上,于 1982 年召开的党的十二大对这个问题作了系统的阐述,统一了认识。我国现阶段特殊形式的阶级斗争的主要特点是:

第一,剥削阶级作为一个整体已经被消灭,但剥削阶级的残余分子还存在。所谓在“整体上”被消灭,是指剥削阶级在其赖以存在的生产资料私有制被消灭以后,它作为一个在这种经济关系中处于特定地位的集团当然也就不复存在,而不是指消灭了剥削阶级的每一个成员。少数剥削分子虽然存在,而且仍然会对社会主义肌体有侵蚀作用,但已不能以阶级整体的形式构成对人民民主专政的威胁。

第二,剥削阶级消灭了,但阶级斗争在一定范围内仍然存在。所谓“一定范围”,是指阶级斗争在我国社会中已经不再是社会的主要矛盾,而不是指阶级斗争只存在于个别领域。阶级斗争的问题在哪个范围出现,就在哪个范围内解决,不能搞扩大化。

第三,当前阶级斗争的原因,主要是阶级斗争的历史遗留和某些外部影响,比如国外敌对势力关于“和平演变”的企图。基于市场经济的商品生产和商品交换活动固然为某些不良社会现象的出现提供了某些现实条件,加上我们缺乏这方面的经验和必要的法律手段以及教育、管理方面的完备有效的措施,但是在现有的经济规模上和现有的社会经济、政治制度下,商品经济的存在不是社会主义社会存在阶级斗争的根源。

第四,当前存在的阶级斗争仍然可能对社会发展起一定的推动作用,却已经不是社会发展的主要动力。它必须围绕和服务于现代化建设这个中心,纳入当代中国社会全面改革的轨道。

第五,当前存在的阶级斗争是特殊形式的阶级斗争。所谓"特殊形式",是指这种斗争已经不是以急风暴雨的群众运动的形式进行,而是以民主和法制的形式,通过法律程序解决社会矛盾问题。

第六,当前存在的阶级斗争在某种特定条件下还有可能激化。在剥削制度消灭之后,社会主义社会阶级斗争发展的总趋势,是走向消亡过程中的不断缓和。所谓"激化",是指阶级斗争消亡过程中的曲折,而其结果必然是敌对分子势力的进一步削弱。

在当代中国,除了在一定范围内存在着具有阶级斗争性质的矛盾以外,大量存在的社会矛盾是非对抗性的人民内部矛盾,如工农之间、脑力劳动者与体力劳动者之间、干群之间、个人与集体之间、先进与落后之间的矛盾,都是在根本利益一致、总目标一致的前提下的社会矛盾。由于在这一时期,阶级矛盾和人民内部矛盾是交织在一起的,所以需要格外慎重地分辨、处理。面对这些矛盾,只能用民主和法制的方法,用批评、教育的方法,用加强物质文明和精神文明建设的方法来解决。

四、当代中国阶层分化的基本情况

社会结构或社会的阶级构成问题,是政治学研究的重要课题,也是与经济学、社会学在研究领域上有较多交叉之处的一个分支学科。但是作为一项政治学理论研究,它始终是以坚持阶级分析的方法为思想核心和基本方法论的。

阶级分析方法并不是社会结构问题研究的唯一方法。在不同的社会发展时期,还要辅之以其他研究方法,才能全面地剖析和说明一定的社会结构的基本状况。比如,在分析和说明古代社会的社会结构时,就不能不辅之以对等级关系的分析;在分析和说明现代

资本主义社会的社会结构时，就必须辅之以对阶层问题的分析。否则，对一定社会结构的分析，就不会是全面、具体的，而只能是片面、抽象的。同样，对社会主义社会的社会结构的分析和说明，也不能不注意用其他适当的方法来补充、丰富阶级分析，在多种经济形式并存的社会主义初级阶段尤其是如此。关于阶层、社会利益群体等问题的研究与争论，就是在这一时代背景和理论背景之下提出的。

与这一思路相一致，现对在改革开放条件下中国社会阶层构成发生重大变化的动态，作一下简略的分析：

(1)两大基本阶级——工人阶级和农民阶级自身出现了力度很大的分化与调整。"中国农民"这个曾经是世界上最庞大、最保守的社会群体已经于20世纪末分解了。伴随着农民阶级分解的，是工人阶级队伍的扩大和日趋整合的趋势。同时，随着全面实行劳动合同制度和企业运行机制的变化，工人中蓝领和白领的划分已经成为无可争辩的事实。

(2)出现了乡镇企业职工、农民工、企业经营者等"新兴阶层"；重新出现了个体劳动者、私营企业主等与非公有制相联系的"复新阶层"，而且规模发展非常快，个体劳动者、私营企业主已经分别达到了几千万和千万人左右的规模。

(3)在原有的城乡差别、工农差别没有根本解决，"官本位"问题基本没有解决，社会保障制度和公共服务体系都没有真正建立起来的情况下，阶层性、行业性等的收入分配差距日益凸显，并主要以此为基础形成了一系列新的社会矛盾和新的社会"热点"问题，给党的工作和政府管理带来了很大的压力。

(4)由于中国改革的渐进性的特点，在各个新兴阶层和复新阶层中，都有相当一部分"两栖人"，即那些已经迈入了新的阶级阶层队伍，但又没有完全割断与原有阶级阶层的联系的人们。这种"两栖人"现象所带来的各阶级阶层之间的界限不清晰等问题，给正确处理各阶级阶层之间的关系和解决某些复杂的政策问题带来了很

大的难度。[1]

面对这些情况，无论是运用传统教科书的分析方法，还是简单套用西方国家的社会政治学说，都不能正确地解释当代世界和当代中国的新情况、新问题，更不可能寻找到解决无产阶级政党增强其阶级基础和扩大群众基础的正确方法。江泽民同志的讲话和"三个代表"重要思想，体现了我们党在这方面的新的探讨。

当代中国的社会进步，包括阶级阶层关系的分化与组合，是改革开放和社会主义市场经济体制建设的直接产物，应当成为国家现代化事业进一步发展和壮大的基本社会条件和政治基础。如果我们一方面创造了这些在总体上是积极的变化，一方面却面对着这些变化缩手缩脚，甚至把这些变化的社会载体当作异己因素，那是不可想象的。工人阶级永远是国家政治统治基本的阶级基础，这不可能动摇，是其自身代表最先进的生产力这一点所决定的。由于社会进步和经济发展，知识分子增加了，蓝领工人的文化素质提高了，白领工人阶层队伍壮大了，血统工人的比例增加了，越来越多的农村人口进入了城市当了工人，这些都标志着国家统治基础的增强；在"富民政策"的推动下，越来越多的社会成员通过不同的途径走上了富裕的道路，有了房子，买了股票，办了厂子，他们中的绝大多数只会越来越拥护改革开放政策，其中的优秀分子会积极要求参与社会政治生活，这些都标志着国家统治基础的扩大。

江泽民同志在2001年的"七一讲话"中，第一次明确使用"社会阶层构成"的概念来概括当代中国的社会现实，分析中国社会生产力的发展，以及经济与社会结构多样化对社会政治生活和思想文化领域的深刻影响。这一概念的使用，有助于我们更加准确、具体地理解阶层分析方法与阶级分析方法的结合问题，有助于辩证地分析

---

① 参见朱光磊、陈娟："转型期中国的'两栖人'现象"，《经济社会体制比较研究》，2006年第5期。

当代中国的现实。

五、当代中国现存的主要社会矛盾

(一)各高收入阶层与各低收入阶层之间的矛盾

在中国目前的社会保障水平下,还不可能使低收入者衣食无忧;即使在发达国家和社会保障水平较高的国家,低收入者的压抑感和反抗心理也不可避免。比如,人们经常提到的富有者的“暴发户”行为、“炫耀性消费”行为,特别是资产所有者及其代理人利用资产优势对雇佣劳动者的压迫行为,自然会引起低收入者的反感和距离感。这将使各富有阶层与各低收入阶层在政治上、思想上,对于与他们各自的利益有损益的事物,会有明显不同甚至截然相反的态度。

目前的“劳资冲突”就是这一矛盾的重要表现。90年代以来,在外商投资企业、乡镇企业,乃至个别实行所谓现代管理方式和民营化了的公有制企业中,侵犯员工人身自由、阻碍员工组织工会、拒绝与员工签订劳动合同等现象已屡见不鲜,其他劳资争议就更多了。据劳动和社会保障部等政府机构的一个统计公报称,2001年全国各级劳动仲裁委员会共受理劳动争议案件15.5万件,比上年增加14.4%,涉及劳动者46.7万人;在劳动争议案件中,集体劳动争议案件为9847件。[①] 这些问题从表面上看起来,是管理者和被管理者之间、出资方和劳动者之间的矛盾,但实质上是拥有资产一方在运用其掌握的经济手段限制不拥有资产一方公民的基本人权,有些问题已经上升为政治问题。

在农村出现了一批“老板村长”、“老板书记”。一项对江苏等省的调查显示,企业主(既有个体大户和私营企业主,也有集体企业的负责人)在农村基层社会生活中的地位明显抬升。这种变化不仅体

① “去年劳动争议案件增长14.4%”,2002年6月11日新华社北京电。

现在党员构成的变化上，而且影响到了干部的结构。调查发现，某镇61名新党员中，“老板”就占了57%。在浙江省义乌市大阵镇13个行政村的25名党支部书记、村委会主任中，经商办厂的就有16人，占64%。[①] 近几年来，在基层政权和国有事业单位也开始出现了类似的现象。这样的情况长此以往，不可避免地会使低收入阶层产生反感，形成政治性的矛盾。

（二）各高收入阶层与党和政府之间的矛盾

在今后一个历史时期，中国将持续面临的首要任务是发展经济，因此高收入阶层的扩大和发展，与党和政府所制定的长期经济规划和社会政策是一致的，他们发展经济的努力会受到支持和鼓励。但是在中国的社会制度之下，属于高收入阶层范畴的私营企业主等群体的某些价值观念，与党和政府在社会发展若干重要方面的基本看法上，客观地存在着冲突，政府也不可能无限度地满足他们在税收优惠等许多方面的要求。特别是随着他们经济实力的增强，一部分人会直接间接地提出超乎现行政治制度的参政要求，从而与执政党和政府，与官员阶层形成新的矛盾，并形成对当代中国民主发展的另一种挑战。

在中国社会政治制度的大框架内，目前还不存在通过政治捐款等手段影响立法和决策的机制，但是在较小的范围内和某些特定的问题上，通过提供赞助实现一些“公共关系”目标，取得一定程度上的优势，或是在领导职务的任用上得到某些“照顾”的可能性是存在的。

（三）各低收入阶层中的部分群众与党和政府之间的矛盾

包括低收入阶层群众在内的各阶层群众，对党的纲领和路线是有信心的，也清楚党的为人民服务的宗旨。但是在一定条件下，低收入阶层有可能把对高收入阶层的某些不满，与党和政府的现行政

---

① 易组：“农村‘富者为官’弊端不可忽视”，《领导工作研究》，1998年第6期。

策联系起来。特别是在社会转型期,企业改制、收入分配政策调整,也会使低收入阶层的实际生活出现一些客观问题;少数人的非法暴富、某些官员的“灰色收入”、农业劳动者负担加重等问题也容易使群众产生误解。从理性上讲,人们一般能够理解这些问题和变化的过渡性质或是在概率上的难以完全避免,但从理性上做到正确认识还是要有一个过程。从我国的实际情况看,低收入阶层一般是向党和政府的领导人、信访部门、党刊党报倾诉不满,因为除了劳资冲突外,低收入者不可能直接与私营企业主和其他高收入阶层发生政策性冲突,而只能面向党和政府。由此造成低收入阶层中的部分群众与党和政府之间的矛盾。

(四)某些低收入阶层之间的矛盾

这对矛盾中最典型的是城市各工薪阶层与农业劳动者阶层之间的矛盾。“三大差别”在我国由来已久,但是在计划经济和“二元社会结构”的条件下,这一矛盾的表现并不明显。随着产业结构的不断调整,劳动力市场趋于形成,农村人口大量进城,从而使城市人口的就业竞争压力加大,城市从事简单劳动的职工工资下降。相当多的城市工薪阶层对此不习惯,他们理解和适应这一变化还需要一个过程。于是,一方面使一部分城市群众对农业人口进城“打工”有抵触心理,认为是“抢了饭碗”,乃至某些地方政府也运用行政手段阻止农民工进入部分劳动力市场;另一方面是一些农业劳动者,特别是青年农民,发出了“城市是全中国人的城市”的呼声。这样,他们之间的矛盾就在一定程度上显现出来。

六、关于正确处理当代中国社会矛盾的方法

面对我国社会业已发生的诸多历史性的变化、社会发展的任务和保持社会稳定的重要性,我们必须更加积极地探讨解决新时期社会矛盾的新思路和新方法。

(一)在现代化和改革的旗帜下建立社会各阶层的巩固的统一

战线

当年,中国共产党在极其艰难困苦的条件下,之所以能够用二十几年的时间夺取了政权,很重要的一个原因,就是在新民主主义革命的旗帜下,团结了一切可以团结的力量,建立了广泛的统一战线。同样,在争取实现社会主义现代化的过程中,我们也必须形成这样一支强大的力量。

利益的分化和利益差距的拉大,导致了阶级阶层关系协调难度的加大;同样,协调这一关系的出路,也只能到利益的因素中去寻找。现在社会的各个方面对一些重大现实问题客观地存在着某些分歧,但在中国需要改革,一定要实现现代化等根本点上,各阶层是一致的,分歧只在于具体利益的分配。现代化建设是各族人民的根本利益之所在。在这个根本利益下,人们是应该能够团结起来的。道理很简单,只有在现代化的道路上,各阶级阶层才能普遍提高收入水平和生活质量并最终实现"共同富裕"。

为此,在整个社会主义初级阶段,都必须高举社会主义现代化的旗帜,高举改革开放的旗帜,在社会各阶级阶层之间建立面向21世纪和全面现代化建设的巩固的统一战线,这应当成为建构和调整新时期社会各阶层关系的总思路。在这样的社会政治背景和思路下,政法工作和意识形态工作,在涉及收入分配、利益格局关系和社会结构性矛盾问题时,必须坚决地和更加自觉地摆脱传统的"对抗型思维"的制约,转向主动引导社会各阶层朝着相互协调、相互接纳的方向调整关系。

(二)把政治决策的重心放在劳动群众的根本利益之上

在充分注意社会各阶层的共性的时候,要把政治决策的重心放在劳动群众各阶层的根本利益之上。劳动群众各阶层占人口的大多数,他们的利益和想法,在一定程度上讲就是普遍性问题,这也是我国社会制度的宗旨所决定的。但社会关系调整方式的变化,又是中心工作和社会发展进步所要求的。也就是说,在维护劳动群众各

阶层的利益的问题上不能含糊，但在朝着相互协调、相互接纳的方向调整社会关系这一点上同样不能动摇。

鉴于此，即使是在贫富差距拉大、失业现象增加、农民负担加重、腐败现象比较严重的情况下，也仍然要以在政策上积极解决矛盾和在舆论上淡化矛盾相结合的系统措施，作为处理新时期社会结构矛盾的出发点。在现代化建设和改革开放的关键时期，在经济处于快速增长而收入分配状况并没有完全失控、社会结构矛盾并没有陷入不可调和的境地的条件下，把社会结构矛盾扩大化、显性化和刚性化，不符合社会发展的总体利益。

（三）对于历史上遗留下来的社会矛盾，要采用带有过渡性特点的新方法

比如，官员阶层的某些非工资性收入、城市居民和农村居民明显的收入差距，就是由历史上的干部供给制、“城乡二元体制”等造成的；退休职工阶层和在职职工的过大的收入差距，老退休职工和新退休职工的较大的收入差距，在很大程度上是由20世纪五六十年代失去了建立社会保障体系的最佳时机造成的。在新的条件下，解决这些问题固然要寻求新的解决方法，但要照顾到历史遗留问题的特殊性，不排除采用“新人新办法、老人老办法”，不排除通过非市场的手段对处于弱势的一方给以必要的照顾或扶持。

（四）对于改革以来产生的新型社会矛盾，要坚定不移地采用新方法

比如，私营企业和外资企业中的劳资矛盾，私营企业主阶层和某些低收入阶层的矛盾，企业中白领阶层与蓝领阶层之间的矛盾，私营企业主的某些行为与社会主义民主建设之间的矛盾，对巨额私人资产的处理问题等，就是在社会主义初级阶段的历史条件下出现的。解决这些矛盾，无疑必须依靠现在的领导集团和理论界对新的实践的理性总结，并且需要吸收国外的某些经验。面对新的社会关系问题，老方法、老经验虽然有一定的参考价值，但总体上说，一般

是难以有所作为了。比如,对于劳资矛盾,就不宜简单地从政治斗争的角度和运用行政手段来理解和处理,而是应当通过劳动立法、劳动政策来规范和调整劳动关系,逐步建立劳动者和工会、企业、政府劳动管理部门三方之间的协调机制[①];对于那些严重侵犯劳动者权益的企业所有者和管理人员,则要运用法制手段来加以处理。

(五)对于今后可能出现的社会矛盾,要超前探讨解决矛盾的思路和对策

应当说,目前围绕着贫富差距和阶层关系,有些深层次的社会矛盾还没有完全暴露出来。比如,本书一再强调的贫富差距和资本积聚到一定程度后,其对一般社会关系和民主法制的影响;有关中等收入阶层扩大和工人阶级结构发生重大变化后,对诸方面社会关系和执政党建设的影响;高收入者增多后对社会治安的影响和食利者阶层的可能形成等,都还远远没有表现出来。为了避免被动,要打破忌讳,超前研究有关问题,做到有备无患。

(六)加强社会协商对话机制的建设

社会协商对话是指各个阶级阶层之间、领导部门和人民群众之间等,为保持沟通和自我调节相互之间的关系而彼此直接进行的各种讨论、调查、研究等活动。社会协商对话的总题目是正确处理人民内部矛盾。它是我国人民群众创造的实现社会主义民主的一个新的有效的途径。近年来,许多地方和单位举行了多种形式的社会协商对话活动,包括应用网络技术,一般都收到了积极的效果。像天津市南开区的“区长信箱”(www. nankai. net. cn)[②]在解决区政府与居民的对话方面,就做得比较突出,受到了居民的欢迎。

社会协商对话的主要特点有:一是是“对话”不是“训话”或“讲话”,也不是搞“生活会”,而是彼此交流,对话的双方既是信息的“发

---

① 参见 1996 年 7 月 14 日新华社北京电:“劳动关系三方协调机制将建立”。
② “区长网上信箱:沟通居民亲情”,《今晚报》,2001 年 4 月 23 日。

出者”又是信息的“接受者”,是双向交往。二是直接对话,避免逐层“传达”和“汇报”所难以避免的信息过滤中的误差。三是对话公开进行,提高了领导意见的感染力,这既有便于领导的一面,又有对领导提出了更高要求的一面。这种民主形式的提出,有利于通过人民群众之间的自我调节,正确处理人民内部各个群体之间的矛盾;有利于发挥社会监督、舆论监督的作用,克服领导机关的官僚主义;拓宽了参与的渠道,有利于正确解决“多数”与“少数”的关系,减少干部和领导机关工作中的失误;有利于群众从中提高参政议政能力。

总之,在处理社会结构性矛盾这个问题上,在牢固掌握社会主义国家政权和坚持社会正义的条件下,要引导和推动各个阶级阶层,面对着现代化建设这个大局,朝着相互理解的方向来建设和调整社会关系,并在此基础上统一人民的意志,以建立起有效的意见整合机制和政治一体化机制。

拓展读物:

1. 恩格斯:《反杜林论》。

2. 毛泽东:《中国社会各阶级的分析》。

3. 毛泽东:《关于正确处理人民内部矛盾的问题》。

4. 陆学艺主编:《中国社会阶层分析报告》,社会科学文献出版社,2001 年。

5. 朱光磊等:《当代中国社会各阶层分析(第三版)》,天津人民出版社,2007 年。

6. 李强:《转型时期的中国社会分层结构》,黑龙江人民出版社,2002 年。

7. (美)奥罗姆:《政治社会学》,张华青等译,上海人民出版社,1989 年。

8. (美)吉尔伯特等:《美国阶级结构》,中国社会科学出版社,1992 年。

9.（日）今田高俊：《社会阶层与政治》，赵华敏译，光明日报出版社，1991年。

10.（美）科塞：《社会冲突功能》，孙立平等译，华夏出版社，1989年。

思考题：

1. 阶级仅仅是一个经济范畴，还同时也是一个政治范畴和思想范畴？

2. 如何理解阶级划分标准和阶级分析方法的联系和区别？

3. 怎样看待阶级概念和阶层概念的联系和区别？

4. “白领”是工人阶级中的一个阶层，还是一个“新中间阶级”？

5. 怎样看待现代资本主义国家的阶级阶层和社会关系的新变化及其带来的理论问题？

6. 如何划分中国社会的各个阶层？

7. 如何对当代中国的社会矛盾进行分类？

8. 如何理解当代中国社会阶层分化的性质和特征？

第三章　国家(一)：国家的本质和基本职能

国家，是现代社会一种最普遍、最有典型性的政治现象。关于国家的理论，是贯穿传统政治学和现代政治学、宏观政治学和微观政治学的极为重要的问题，是政治学理论的核心部分。马克思主义政治学不仅和一切政治学一样，重视研究国家的形式、国家的分类和国家的有关制度，而且尤其重视研究国家的本质、国家的内在矛盾和国家的基本职能。没有对国家本质等内在规定性的科学理解和说明，就谈不到对国家这个复杂政治现象的全面认识。

需要说明的是，国家理论涉及许多专业领域，非常复杂。在英文中，作为政权含义上的"国家"一词是"state"，源自古希腊语，本是"城邦"的意思；同时，"country"、"nation"等英文词汇，都可以在不同的含义或角度上，翻译为现代汉语中的"国家"一词。在我国的语言中，古代诸侯统治的疆域称为"国"，大夫统治的疆域称为"家"，合称"国家"；在近现代，人们在具体使用中又往往不与"政府"概念作严格的区分。此外，在法学理论、国际法、国际关系史等有关方面的学说中，对"国家"的解释角度，与政治学在某些方面上也有所不同。在这里，我们研究的"国家"，是指作为"国家政权"的国家，即"政治国家"。

第一节　国家的本质

在研究国家起源的过程中,通过与氏族组织的对比分析,已经能够从历史发展的角度,多少反映出了国家的一些重要特征。在这一节中,我们将在此基础上集中分析国家的本质问题。这是我们如下分析国家的基本职能及其所有关于国家、国家机构等重要政治问题最主要的理论基础,随后的所有问题可以说都是这个问题的展开或具体化。

一、国家是阶级统治的机关

国家是阶级矛盾不可调和的产物,国家是阶级压迫的机关,是阶级统治的工具。这一点从国家的起源上就已经看得很清楚了。只要存在着剥削与被剥削的关系、统治与被统治的关系,就必然会产生围绕着这两种关系所进行的不同阶级、社会集团之间的激烈冲突和斗争。对一事物本质的认识,必须首先抓住这个事物的基本矛盾。国家自身的基本矛盾就是,它要面对区分为不同社会集团的所有居民,但在事实上又总是由一部分人掌握或直接掌握国家权力。国家机体中所包含着的阶级压迫的性质、部分人掌握国家权力的性质,规定着国家的全部本质。

统治阶级经过斗争,建立起自己的国家,使得他们对被统治阶级的剥削、压迫能够合法化、固定化,使得这种剥削和压迫能够以"社会"和"法律"的名义来实施。因此,国家对各个社会集团不可能是"一视同仁"的。对于统治阶级内部来说,国家是一种民主;对于被统治阶级来说,国家只能是一种专政。国家对哪个阶级实行民主,对哪些阶级实行专政,在什么情况下可以实现妥协,在什么条件下可以形成统治与管理的平衡点,是表现这个国家的本质的根本标志。对此,一些清醒的西方政治学家或法学家,也是能够看得非常

清楚的。[1]

为了实施对全社会的统治，国家有一整套有组织的暴力机构，如军队、警察、法院、监狱，其中军队占有特别重要的地位。这些暴力机构就是所谓的“专政工具”。

国家这种作为阶级压迫的机关的属性，被一些研究者简略地称为“国家的阶级性”，是指国家由于社会各阶级，特别是统治阶级在社会物质资料生产体系中的不同地位而形成的，各自特殊利益、意志和需要所产生的，作为专门维护某一特殊阶级的特殊利益的属性。这一属性反映了国家和社会各阶级，特别是统治阶级的关系。一般来说，国家的这种阶级性主要表现为如下五种情形：

第一，国家的阶级性首先表现为统治者在社会经济、政治和精神生活中居于统治的地位。国家“照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段”[2]。关于国家总是统治阶级的国家的问题，需要从两个侧面来理解：一方面，统治阶级在经济上的统治地位是它在政治上的统治地位的后盾；另一方面，统治者也要利用自己获得的政治手段，来巩固和发展自己的经济利益，迫使被统治者的主要活动纳入自己的经济、政治生活的轨道。这是一个问题的两个侧面，但就政治学研究而言，后一点更为重要和直接一些。

第二，国家的阶级性还表现为，社会对国家的客观需要，是以统治阶级及其代表人物的主观要求的形式提出的，而国家的建立这一客观现实也总是表现为统治阶级及其代表人物主观意志的实现。

---

① 比如，“纯粹法学派”的创始人凯尔森（Hans kelsen，1881—1973），就曾明确指出：“实际上，国家的人口是被分成或多或少相互对立的不同集团的。集体的国家利益的意识形态被用来掩饰这种不可避免的利益冲突。即使法律秩序代表一些最重要的集团的利益之间的妥协，将这种体现在法律秩序中的利益称之为全体人的利益，也是一个虚构。”（《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，中国大百科全书出版社，1996年，第208页）

② 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社，1972年，第268页。

恩格斯指出:“国家决不是从外部强加于社会的一种力量”,“国家是社会在一定发展阶段上的产物”。[①] 一个正在走向统治地位的阶级,不论它是什么阶级,不论它建立政权是出于高尚善良的动机还是出于“恶劣的贪欲”,当它以一个新的国家形态取代一个已经过了时的国家形态,并意识到这一历史变革任务已经落在自己肩上时,这个阶级必定是进步的,其政治代表必定是先进的历史人物。他们将以自己的思想、观点和决断,反映出一定历史阶段上的社会政治生活的发展规律。于是,当社会对强制和规范的需求,由一个阶级的代表人物,以保卫对自己有利的财产关系和社会关系的形式被提上历史日程的时候,国家就不可避免地被涂上了这个阶级的色彩。

第三,国家的阶级性还表现为,统治阶级在创制、立法时,总是力求首先使那些有利于自己的政治、经济、社会关系优先固定下来。社会对强制力的需要,既然要由统治阶级的主观要求来表现,那么它仍旧不会无所作为。他们总是尽量采取种种对自己有利的措施,利用自己的优越地位,把那些对自己有利,或为自己所急需的经济、政治和社会关系的制度、法规的形式最先确定下来。这种选择的长期、持续进行,必然使统治阶级对于被统治阶级的不平等关系不断加剧。

第四,经过统治阶级的选择、剪裁而确定下来的法律和政治制度在实施中,本来就具有暴力性的国家机器在运转中,还要受来自统治阶级队伍的官员们的思想倾向和政治意识的制约。官员作为统治阶级中最积极的一部分和骨干力量,在行使权力时,总是要努力贯彻其阶级意图,根据政治生活中的即时形势变化,对那些早已浸透了统治阶级主观成分的制度和法律,再次进行“自由加工”,使之更有效地为统治阶级的利益服务。因此,就使得国家不仅在其建国、立法、创制的过程中,而且在其运转的过程中,都具有了浓厚的

---

① 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社,1972年,第166页。

阶级主观色彩。

第五,国家的阶级意志性还表现为国家的暴力特征和强制特征。到目前为止,国家政权都是通过暴力建立的,依靠暴力和强制性手段来维持的。统治阶级在实现自己的主观愿望的过程中,是借助了暴力的。国家就是一种“具有组织形式的暴力”①,而“暴力本身就是一种经济力”②。国家的暴力特征首先体现为,暴力是国家产生和国家形态演进的助产婆。从资产阶级革命的主要环节(英国革命、法国大革命和美国独立战争)到十月革命、中国革命的胜利,都是通过暴力斗争才取得的。其次,在一个国家内部,统治者总是把对暴力机构的掌握和运用,作为重要的统治手段。直接掌握暴力的只能是统治阶级,他们以国家和社会的名义“合法地”运用暴力。因此,国家的阶级性就必然和暴力二字联系在一起。

二、国家权力的三个主要特征

与国家的本质相一致,国家权力具有三个主要的特征。

(1)国家权力具有特殊的强制性。国家权力的强制性是国家的本质特征。统治阶级总是把本阶级的意志作为国家意志来推行,借以对整个社会实施统治和管理。因此,它强迫和自己的统治格格不入的被统治阶级服从自己的意志和利益。国家权力的特殊性,就在于它的强制性是通过付诸暴力,即专政来实施的。

(2)国家权力具有主权性。国家权力的主权性是指它的独立性,即国家具有独立自主地处理对内、对外事务的最高权力。国家权力的主权法使国家的意志具有了法制的外观;同时,使国家与国家之间明显地区分开来。国家主权是由统治阶级的政权实际掌握的,但是在对外事务中,这一政权有时也能在一定程度上反映统治

---

① 《马克思恩格斯全集》(第20卷),人民出版社,1963年,第681页。
② 《资本论》(第一卷),人民出版社,1967年,第819页。

阶级和被统治阶级某些共同的愿望。

(3)国家权力具有普遍的约束力。国家权力的普遍约束力是指其广泛的适用范围。国家权力施及全体居民,国家的宪法、法律均要求国家所辖区域内的全体居民遵守,违反了宪法、法律的社会成员都要依法受到惩处。在国家法制比较健全的情况下,统治阶级的成员违法也要被治罪。

在西方国家的一些政治学界、法学界,还有许多关于国家的定义和界说,"三要素说"就是其中的一个代表。这一学说认为,国家是居民、领土和主权的总和体,缺一不可。其实,居民、领土和主权确实都是构成国家的必要条件,它们不能被简单地理解为国家的外部形态,但也不能被夸大为国家的本质之所在。用国家存在的必要条件,来模糊国家的本质是不科学的。但是在法学界,如果是从国际法的角度,出于解释某些具体法律问题的需要,来使用"三要素说",应当说是必要的。

第二节　国家的基本职能

一、国家的基本职能

国家的基本职能是指国家活动的基本方向和最重要方面。在这个题目下,对国家职能所作的是理论分析,一般不直接论及国家机构或者政府的具体工作内容。除此之外,国家还有它的专业职能,即国家各个机关活动的内容,比如政治、国防、经济、外交、立法、司法、税收、文化、教育等部门的专业性活动。这一部分内容往往是作为"政府功能和职责"来在政治学其他学科或专题,比如现代政府理论中加以专门研究的。

包括我国在内的各社会主义国家理论界,一般都从对内职能和对外职能两个方面,来具体阐述国家的基本职能。国家的对内职能

包括:第一,镇压敌对阶级的反抗,实行阶级专政,制裁违反国家安全的活动,保证国家政权的存在。第二,任何国家除了它的阶级职能以外,还都有它的社会职能,或者说公共管理方面的职能。马克思在《资本论》中,把国家的基本职能明确地区分为公共职能和特殊职能两个方面:“即包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务,又包括由政府同人民大众的对立而产生的各种特殊职能。”①国家总是要不同程度地干预经济生活,要组织建设公共交通、兴修水利、兴办学校等社会性的公共事务。进入资本主义时代以来,国家的公共管理职能出现了扩大的趋势。在社会主义国家,这一职能更为广泛和突出。尽管不同性质的国家行使它的公共管理职能的出发点、方式、手段各不相同,但是“政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”②。

国家的对外职能包括:保卫国家安全,防御外来侵略。国家的对外职能是其对内职能的延续。即使是从一个国家国内政策的制定和国家经济发展安排的角度看,国家的对外职能和对内职能也是密不可分的。针对资本主义国家中的这个问题,马克思恩格斯早就指出:“实际上国家不外是资产者为了在国内外相互保障自己的财产和利益所必然要采取的一种组织形式。”③

不同的国家执行着不同的外交路线,帝国主义国家总是通过各种各样经过乔装打扮的手段,冠冕堂皇地通过损害别国利益来保护自己的利益或推行自己的价值观,甚至通过发动侵略战争和制造他国的国内矛盾来转嫁国内危机、掌握战略资源或实现领土扩张、文化扩张。我国强调要把保护本国利益和促进全世界的共同发展结合起来,把自身发展与争取有利的国际环境结合起来,把争取共同发展和实现世界和平作为自己外交活动的基本方针。

---

① 《马克思恩格斯全集》(第25卷),人民出版社,1972年,第432页。
② 《马克思恩格斯选集》(第三卷),人民出版社,1972年,第219页。
③ 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社,1960年,第70页。

国家的对内职能和对外职能是密切联系的,加强对内职能,有利于国家顺利实现它们的对外职能。同时,对外职能的加强,也有利于国家内部事务的发展。

二、关于国家的社会性和国家的社会职能问题

国家具有鲜明的阶级意志性,国家总是一定阶级统治着的国家。这是马克思主义对于国家本质的基本规定。同时,一系列重要的经典著作表明,马克思主义经典作家在国家本质的高度上,也反复论证过国家的公共权力性(也就是学术界通常所说的"国家的社会性"),以及它同国家的阶级意志性的辩证关系。由于马克思主义国家学说和资产阶级国家学说斗争的复杂性,也由于国际共产主义运动中的种种复杂情况,在相当长的一段时期内,经典作家关于国家的公共权力性问题的理论学说,没有得到后续者的充分重视、研究和论证。

在国家学说领域进行的斗争是十分尖锐的。近一两个世纪以来,资产阶级思想家出于显而易见的政治目的,一直在坚持国家是一种契约、一种"普遍意志"的片面观点,抹煞国家的阶级性质,并以此来同马克思主义的国家本质理论对抗。国际共产主义运动中的某些人也长期宣扬国家只有阶级职能、镇压职能的片面观点,制造"民主虚无主义"的社会舆论。比如,在"文化大革命"时期,"四人帮"的理论工具就曾宣扬过"我们国家,乃至每一个工厂、人民公社、机关、学校,都是无产阶级专政的工具"。在这样的制度和舆论环境下,不仅人民群众的参与愿望无法实现,而且冤假错案盛行,经济发展长期停滞不前,使人民群众与国家离心离德,并埋下了社会动乱的种子。众所周知,这些严重的政治和经济后果,都与国家理论上的偏颇有着直接的关系。这种状况,使得群众事实上更容易接受西方错误的国家学说的影响。

我们注意到,从20世纪80年代开始,我国和原苏联东欧国家的

理论界开始出现国家(包括社会主义国家)具有"阶级性"和"社会性"两种基本属性的观点[①],出现国家既要保证解决重大的阶级任务,也要保证完成其社会性质所产生的公共事务的观点,出现社会主义国家正在逐渐增强其社会管理职能的观点。从我国理论界的具体情况看,透过众多的观点和多样的概念,可以发现这个表面上并不热烈的讨论,是按照这一理论所特有的逻辑步骤渐次推进的,并逐步形成了一条比较清晰的思想线索。

这一讨论,是以对国家基本职能的探讨为先导的。长期以来,多数教科书把国家的基本职能划分为对内职能和对外职能两个方面,但只讲它的阶级性方面的内容。这种处理方法的依据明显来自于斯大林的权威性论述:"国家的活动表现为两种基本的职能:内部的(主要的)职能是控制多数被剥削者;外部的(非主要的)职能是靠侵略别国领土来扩大本国统治阶级的领土,或者是保护本国的领土不受别国的侵犯。"[②]把国家职能明确区分为对内和对外两个部分,是正确的和必要的,有重要的理论意义。如果说有某种问题的话,那就是把它们都集中到了国家的阶级性这唯一的方面上来。

对这一理论的批评是以"一个本质、两种职能"的形式出现的,其要点是:①国家的阶级本质特征和国家的职能,"是两个完全不相同的概念",国家职能的概念比国家本质概念在外延上大得多,内涵也丰富得多,反对所谓"等同论"。[③] ②国家既是阶级压迫的工具,又具有履行社会公共事务的职能。③国家的政治职能和社会职能(或称作特殊职能和公共职能、镇压职能和管理职能)是对立统一的,国家的阶级本质表现为两种互相渗透、互相依存的职能之中。[④] ④国

---

① 关于原苏联理论界对国家基础理论研究问题的看法,可参见刘庆民译"苏联国家理论研究中的几个问题",《国外政治学》,1984 年第 2 期。

② 《斯大林选集》(下卷),人民出版社,1979 年,第 468 页。

③ 张广芳:"试论国家职能的两重性",《广西民族学院学报》,1983 年第 1 期。

④ 参见田穗生:"国家的两种职能及其关系",《社会科学》(上海),1984 年第 4 期。

家的两种职能或国家职能的二重性[1]之间,是"主导与服从"的关系,阶级职能决定社会职能,社会职能的实现对阶级职能有一定的影响。但由于历史的原因,论证的重点是国家的"社会管理职能"[2]。这一观点率先提出了国家的"社会性"问题,但是它的立论依据是薄弱的。本来它希望用将本质和基本职能相分离的办法,把公共职能"解放"出来,然而,恰恰是这种"分离"导致无法回答公共职能的内在根据问题。

在1983年下半年至1984年间,我国学术理论界相继出现了论证国家的"二重本质"和"两个本质"观点的文章。这些文章把讨论向前又推进了一步。比如,关于国家有"两个本质"的观点认为,"阶级镇压的工具"并不是"国家的全部本质";除此之外,还有与阶级本质相联系,但又相对独立的高踞于人民之上的社会权力这一本质;只有这两方面的结合,才是马克思主义完备、严密的国家本质定义。这一思想较之"一重本质、二重职能"的思想,是一个明显的进步,开始由现象深入到了本质。要确立社会管理职能在国家基本职能中的地位,就不能不首先明确国家作为一种公共权力与国家的阶级性的关系。但是"二重本质"或"两个本质"的思想,也存在着明显的缺陷。"两个本质"说关于"除了具有阶级本质之外,还有……这一本质"的提法,显然是不妥当的。国家作为一个特定的事物,只能有一个本质,当然这一本质可以而且必然有若干方面、因素、属性等。把国家本质"二元化"或其他带有这种倾向的观点,都无助于把讨论推向深入。

在80年代短短的六七年间,我国理论界关于国家本质问题的研究工作,迅速地经历了从抛开本质只谈论职能,到尖锐地提出要对国家本质理论作进一步研究的重大转变。同时,我们也要看到,这

---

① 周琪:"国家的经济管理职能具有二重性",《社会科学》(上海),1984年第4期。

② 参见曹沛霖:"马克思主义国家学说对现代资本主义国家研究的意义",《马克思主义研究的几个问题》,复旦大学出版社,1983年。

一研究的深入还有赖于进一步剖析国家的社会属性本身，以及说明它与国家的阶级本质的关系，确切地规定它的地位和内容，从而达到深化对国家的本质及基本职能的认识和为进行现代政治分析提供科学方法的目的。

统治阶级建立国家，是为了强迫被统治阶级服从自己的利益，剥夺被统治阶级进行反抗、斗争的手段，而不是为了灭绝被统治阶级的每一个成员，不能剥夺他们生存、繁衍和在智力、体力上发展自己的基本条件和手段，以及统治秩序所允许的基本社会政治权利。灭绝了被统治者，统治和剥削也就无法坚持下去了。

同时，一个阶级的暴力统治总要尽量控制在道德所要求的限度以内，当然这个道德要求和标准是历史的。因此，国家就必须既肯定这种不可调和的阶级矛盾，又要努力使这种尖锐的对立固定下来，使对立的双方不至在无谓的斗争中把自己和社会消灭掉。这是一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量起着缓和阶级冲突的作用。当然，国家这种超越于社会之上的力量是服从于阶级统治这一矛盾的主要方面的，但是忽视这一点无疑是不全面的。

国家权力是对公共权力的辩证否定。国家权力已经不是作为其历史前提的那个靠血缘和道德的力量来维系的公共权力了。原始公社意义上的社会公共权力，随着这一权力及其载体为一个阶级——奴隶主阶级所把持，而丧失了纯粹的公共特征，转化为一种和整个社会相脱离的特殊权力。但是国家权力本身也是对公共权力的一种继承，一种批判的继承。任何政治国家的统治都是阶级的统治，国家和法也都体现着统治阶级的特殊性，但是它们首先必须是一种全社会的行为规范。马克思恩格斯在《德意志意识形态》一书中曾经十分明确地指出："随着城市的出现也就需要有行政机关、警察、赋税等等，一句话，就是需要有公共的政治机构，也就是说需

要一般政治。"①这就是说,公共权力并没有由于阶级和国家的产生而消失,而是以一种新的形式——政治国家的形式被继承下来了。

国家是统治机关,但也是管理机关。它在执行统治任务的同时,也担负着调整人与自然、人与社会的关系等任务。从这一意义上讲,"国家就是从人类社会中分化出来的管理机关"②。就统治者,特别是剥削阶级的统治者的愿望而言,加强对社会生活的管理,调整好人与自然和人与社会的关系,都是为了更强有力地实行统治。统治阶级的特定地位,使得这种管理活动可以在相当大的程度上得以实现。但是社会发展中的许多带有根本性的东西是不以人的意志为转移的。社会对其有序发展的要求,对管理的要求都是如此。在社会发展的量变阶段上,统治阶级事实上也需要社会的有序发展。因为一旦社会的有序状态遭到破坏,那么一切现存的事物,包括即时存在的统治关系也就都不复存在了,并将导致新的有序状态下的新的统治关系的产生。这种保持社会发展有序状态的约束性力量,就是国家特殊的公共权力。虽然这种公共权力的实现要受着国家的阶级性的强力制约,但绝对不会是统治阶级的"自由意志"独立作用的结果。

正确理解国家是一种"特殊的公共权力",不仅具有重要的理论价值,而且在实际政治生活中有着重要的策略意义。一个阶级对社会的政治统治,要以这个阶级执行社会公共职能的状况为前提,或者说统治阶级是在它完成、实现国家的公共职能的过程中完成它的阶级统治职能的,否则阶级统治就失去了它的现实依托。在思想史上是恩格斯最先揭示了这一深刻的关系。他指出:"政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且,政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。"③他在《反杜林论》中还举了这

---

① 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社,1960年,第57页。
② 《列宁选集》(第四卷),人民出版社,1972年,第45页。
③ 《马克思恩格斯选集》(第三卷),人民出版社,1972年,第219页。

样的例子：即使是波斯和印度古代的专制政府都“十分清楚地知道自己首先是河谷灌溉的总的经营者”；相反，“文明的英国人”在印度竟然“忽视了这一点”，经常发生的饥荒才使我们最后发现，“他们忽视了唯一能使他们在印度的统治至少同他们前人的统治具有同等法律效力的那种行动”。[①] 国家如果不能担当社会的正式代表，反映某些社会共同利益，它就无法登上统治阶级的宝座，也就不能完成自己的阶级使命；国家如果不反映统治阶级的特殊利益，它也就失去了使之成为这个社会的统治阶级的经济支柱。这也就是所谓“个人统治必须同时是一个一般的统治”。[②]

总之，正如恩格斯所指出的，国家是一种“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相脱离的力量”[③]。在国家生活中，一个成熟的统治阶级，一个成熟的领导集团，一个处于上升时期的国家政权，都应当有充分的自信和力量，把自己的阶级任务宣布为整个社会的需要，并赋予它完好的主权、法律形式，使自己对敌对阶级的剥夺和压迫，对多数社会成员的鼓励和引导都以社会的名义进行。

第三节　社会主义国家和资本主义国家是两大并存而又对立的政治体系

一、社会主义国家和资本主义国家在本质上的对立

在17、18世纪，欧洲、北美的一些国家通过社会革命建立了资本主义制度。资本主义国家的出现，结束了封建主义历史时代，不仅极大地促进了社会生产力的发展，而且在政治上和法律上使“臣民”

---

① 《马克思恩格斯选集》（第三卷），人民出版社，1972年，第219页。
② 马克思恩格斯：《德意志意识形态》，人民出版社，1961年，第367～368页。
③ 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社，1972年，第166页。

成为了“公民”,使“宗法社会”改变为“契约社会”,使专制制度进步为资本主义民主制度,具有显著的历史进步作用。

随着资本主义的发展,无产阶级和资产阶级的矛盾日益尖锐。面对日益强大的无产阶级和世界进步力量,资产阶级统治者不断强化其国家机器,特别是国家行政机关和军队。资本主义发展到帝国主义阶段以后,资本主义国家的本质没有发生变化。20 世纪三四十年代,德国、日本、意大利等国的资本主义制度,由于同封建经济、政治专制等因素及垄断资本相结合,曾一度走向腐朽。

在第二次世界大战摧毁了法西斯政治体系之后,欧美的主要资本主义国家,抓住了新技术革命的机遇,通过迅速提高生产力发展水平,通过调整政府职责和社会分配关系,建立了比较完善的社会保障制度和公共服务体系,并通过采取各种政治改良措施,使资产阶级民主制度趋向完善,从而建立了相对稳定的资本主义政治制度。

社会主义国家作为无产阶级革命的产物,是对资本主义国家形态的历史否定。1871 年的巴黎公社是第一个无产阶级专政的共和制政权。1917 年列宁领导了伟大的俄国十月革命,建立了世界上第一个社会主义国家。第二次世界大战以后,在欧亚大陆等地区出现了一系列社会主义国家,其中包括当时占世界总人口四分之一的中华人民共和国。

由于没有能够及时适应社会阶级阶层结构的变化和自身建设的某些原因,国际共产主义运动遇到了很大的困难,一部分社会主义国家改变了社会制度,一部分工人阶级政党改变了党的名称和纲领。占世界人口约五分之一的中国,在认真总结经验和教训的基础上,及时修正错误,把党的工作中心转移到了现代化建设上来,并决定建设社会主义市场经济体制,21 世纪初又开始强调要建立服务型

政府,把“代表最广大人民群众的根本利益”[①]和“执政为民”作为了当代中国政治的核心任务。[②]

中国正在探讨在政治上建设高度民主和高度法制的社会主义法治国家的具体途径。社会主义国家制度在世界东方的伟大的政治实践引人注目。

二、中国的人民民主专政

中国社会主义国家制度的本质就是人民民主专政。这本身就标志它与资本主义国家在本质上的对立。人民民主专政就是工人阶级(通过中国共产党)领导的,以工农联盟为基础的,对人民实行民主和对敌人实行专政相结合的社会主义国家政权,即实行“新型民主”和“新型专政”的国家。[③] 按照目前的理解,人民民主专政的要义是:人民民主专政要以工人阶级为领导核心,以工农联盟为基础;工人阶级对国家政权的领导通过其阶级的最高组织形式——中国共产党来实现;人民民主专政既“是一个阶级的政权”[④],又是一种政治联盟,其中主要是工人阶级和广大农民的联盟。

过去在社会主义国家,一般是强调无产阶级专政。中国共产党从中国国情出发,创造了人民民主专政这一国家根本政治制度和重要的政治理论概括。它是马克思主义政治思想和我国社会经济、政治生活状况相结合的产物。

第一,人民民主专政是工人阶级领导的各革命阶级的专政。中国革命的主要对象是三座大山。革命的动力不单纯是无产阶级,还包括农民、民族资产阶级和小资产阶级。因此,从政权建立的角度

---

① 《全面加强党的建设的伟大纲领》,人民出版社,2000 年,第 6 页。

② 温家宝总理 2003 年 9 月在国家行政学院讲话时指出:“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,是社会主义市场经济条件下政府的四项基本职能。”十七大报告明确提出建设服务型政府是行政管理体制改革的重要目标。

③ 参见《列宁选集》(第三卷),人民出版社,1972 年,第 200 页。

④ 《列宁全集》(第 29 卷),人民出版社,1956 年,第 467 页。

说,它不是单纯的无产阶级对资产阶级的专政,而是以工人阶级为领导的,以工农联盟为基础的,各革命阶级的联合专政。

第二,人民民主专政包含着两个政治联盟。人民民主专政有着深厚的阶级基础和广泛的群众基础。在新中国成立时,农民占人口的大多数。工人阶级要实现自己的政治任务,就必须建立和农民阶级巩固的政治联盟。"由新民主主义到社会主义,主要依靠这两个阶级的联盟。"[①]无产阶级和民族资产阶级的联盟,是人民民主专政包含的另一个政治联盟。这个联盟,在民主革命时期,是革命者的同盟。在社会主义初级阶段,后一个联盟就转变和扩展为在现代化和实现民族伟大复兴旗帜下一切热爱祖国,拥护社会主义和拥护祖国统一的爱国者的政治同盟。

第三,人民民主专政是民主和专政的辩证统一。人民民主专政的概念,突出了"人民"这个主体和"民主"这个无产阶级专政的根本特点。人民民主专政不仅补充、发展了无产阶级专政的概念和理论,而且澄清了一些关于无产阶级专政的模糊认识,对于争取更广大的人民群众参加社会主义现代化建设,对于逐步建设高度民主的社会主义政治制度具有特别重要的意义。在英语中,"专政"的对应词汇"dictatorship"确实包含着"独裁"的含义。这是一些人对无产阶级专政、人民民主专政等概念存在误解和某种担心的重要原因。其实在汉语中"专政"与"独裁"是有区别的,并不是一回事。在中国政治学发展的过程中,"专政"已经成为了一个有其特定含义的概念。

第四,人民民主专政担负着双重历史任务。

人民民主专政是中国无产阶级完成新民主主义革命和社会主义革命、社会主义建设这两大历史任务的工具。在当代中国和今后发展的相当长的时期内,人民民主专政将继续担负着巩固、维护社会主义制度的政治任务。随着社会主义物质基础的日益雄厚和人

① 《毛泽东选集》(第四卷),人民出版社,1984年,第1478~1479页。

民力量更加强大,“人民民主专政应该是,专政要继续,民主要扩大”①。

总之,人民民主专政不仅本身就突出了民主的地位,而且它对反动的少数剥削阶级残余分子的专政的力量也来自于人民民主。没有民主就没有社会主义。社会主义国家在政治上的前途,在于发展高度的社会主义民主。在社会主义国家,过多地宣扬“镇压”等概念是不必要的,既不策略也非事实。这一专政的最终目的和最主要的工作,都是保卫和发展人民民主。这就充分说明人民民主专政在本质上是一种新型的民主制度,代表着占人口绝大多数的人民群众的利益。在发展社会主义市场经济和建设社会主义法治国家的大背景下,人民民主专政还要更多地与强化宪法、法律地位相联系,更多地注意通过宪法和法律手段来实现。

三、社会主义国家和资本主义国家在职能上的显著区别

资本主义国家的对内职能主要有:①维持资本主义统治秩序,压迫工人阶级和其他劳动人民是资本主义国家的主要对内职能。这种政治统治通常采用暴力镇压和改良、让步、欺骗等“自由主义”的方法相交替的方式进行。②承担必要的公共管理职能,并使用行政、法律、税收、金融、计划等宏观控制手段,干预社会经济生活。③调整统治阶级内部的关系。在资产阶级内部,存在着不同的阶层、利益集团和政治派别,乃至若干个政党。它们之间的矛盾有时还是很尖锐的。对这些内部关系的处理,一般是通过各种合法的资产阶级民主制度和非法的幕后交易来完成的。

资本主义国家的对外职能,除了有保卫领土、防止外敌入侵、维护本国权益的一面以外,还有一些奉行帝国主义对外政策的国家侵犯其他国家领土、主权,干涉别国内政,通过经济援助和文化、教育、

① 《周恩来选集》(下卷),人民出版社,1984年,第204页。

宗教等方面的往来,影响第三世界国家的"政治发展","推销"自己的文化产品,甚至欺负弱小国家,以及与社会主义国家相抗衡的一面。

社会主义国家的对内职能主要是实行社会主义民主和对极少数敌对分子实行专政,担负着组织社会经济建设的任务。社会主义国家的性质和历史任务都决定了它要把保护和发展生产力,为向发达社会主义阶段过渡创造条件作为国家机器的基本职能。但是社会主义国家经济管理职能的实现,不能单纯依靠行政手段,而是要通过社会主义市场经济体制,采用宏观经济控制手段、法律手段和行政手段相结合的方法,使一切经济单位的活动既符合社会经济发展的总体要求,又能保证它们的相对独立性,以适应复杂多变的社会需求。加强社会主义精神文明建设,组织科学、文化、教育工作,也是社会主义国家的重要职能。

社会主义国家的对外职能主要是加强国防力量,保卫自己的领土安全和主权独立;保持自己在政治、经济、文化等方面的自主性;防止可能出现的颠覆、破坏活动;广泛进行国际的经济、政治、文化交流。支援世界各国人民的正义活动,也是社会主义国家对外职能的重要方面。

四、社会主义国家和资本主义国家在具体职能、管理形式方面的某些共性方面

社会主义国家制度和资本主义国家制度有着根本的区别,但也存在着某些共同的或相似的方面。"一个世界,两种制度"是当代全球政治生活的客观实际。实行两种政治制度的国家,在经济、文化交流和政治、意识形态方面的"对话"和"对抗"都愈益普遍化。两大政治体系之间的矛盾依然存在,社会主义的政治理想才代表着未来,但是这两种制度在相当长的历史时期内的共同存在是无疑的。为了探讨形成这种格局的内在机制,很有必要重视和研究它们之间

的那些共性方面。

其一,他们的典型政治制度都是共和制。美国独立战争和法国大革命开辟了共和时代。目前,多数西方国家都以总统制、内阁制等具体形式实行着共和制。即使是实行立宪君主制的国家,其政治生活的基本内容也与共和制非常接近。共和制是一种最有利于统治者在“多数决定”的形式下实现自己意志的政治结构。理所当然,“手持武器夺取了共和国的无产阶级,在共和国上面盖上了自己的印记,并把它们宣布为‘社会共和国’”①。现在,社会主义国家无一例外地实行着共和制。这是二者之间最明显也是最关键的共同特征。

其二,它们都以有力的宏观间接手段干预社会经济生活,推动科学技术的发展。宏观的货币和金融政策、财政税收政策,以及必要的计划手段、行政手段和法律手段是现代国家干预和组织经济生活,推动国民经济发展的共同方式,只是在不同的国家侧重点不同而已。60 年代初日本池田内阁的“国民收入倍增计划”和我国在 80 年代初开始实行的到 20 世纪末国民生产总值翻两番的规划,显然都具有运用政府力量推进经济和科技进步的特征。以为西方国家的经济和科技发展完全是放任自流,或把社会主义国家在个别时期主要依靠行政手段管理经济和科技工作的做法当作普遍原则,都是不恰当的。

其三,政党在国家生活中居于主导地位。在西方国家。不论是两党制还是多党制,政治生活的决定性力量都是一两个大党。政党是国家幕后的“一体化向心力量”,为西方政界和学界所公认。在社会主义国家,共产党对国家生活实行政治领导和思想领导。在政治领导国家生活的方式方面,二者也有相似之处,即通过组织和宣传工作,通过在政府中工作的党员来实现党的政策。

---

① 《马克思恩格斯选集》(第一卷),人民出版社,1972 年,第 609 页。

其四,政府的工作重心都越来越倾向于转移到社会管理和公共服务上来。在现代化阶段到来之前,受生产力发展水平和国家阶级性质等因素的制约,政府的公共服务职责未能充分地展开。工业革命以来,随着生产力的发展、社会生活的日益复杂化和工人阶级给予国家的强大压力,政府所承担的职责越来越多。特别是二战以来,国家的社会职能得到了空前重视,政府所承担的公共服务职责也愈益增加,所谓"福利国家"就是典型代表。社会主义国家应当具有更加发达的社会职能,但是受国际共产主义运动中"左"的思想的影响,苏联、改革前的中国,对国家的社会职能缺乏客观的认识。当然这也与作为落后国家最先实现社会主义制度这一现实有关。21世纪初,以突出公平因素和反思市场因素的作用为契机,中国也开始深入探讨建设服务型政府以及市场经济体系与公共服务体系的平衡发展问题。

其五,它们都培养、使用着一支庞大的、实行细密分工的官员队伍。随着社会分工的长期发展和国家职能的日趋复杂,从社会成员中分化出了一支以"纯粹的政治"为终生职业的官员队伍,近代以后又从中分化出了"纯粹的立法"、"纯粹的行政"、"纯粹的司法"。这种庞大的官员队伍的存在,是资本主义社会和社会主义社会国家生活的普遍现象。不论是在西方国家还是在社会主义国家,官员队伍的细密分工,都既有提高工作效率的方面,又有增加财政负担,并为扯皮、拖沓现象提供机会和借口的方面,同时也都面临着机构精简的任务。近年来,中国在公务员制度建设、国家司法考试等方面,也借鉴了西方发达国家的一些成熟的做法。

其六,在两种政治制度下,都有官僚主义现象发生,但又都受着法律和舆论的约束。西方国家的"官场病"为人所共知。但在社会主义国家,官僚主义也并非不是一种通病。它们是同一种东西在两种社会制度和历史背景下的不同表现形态。每当社会发展出现曲折的时候,各种腐败现象总是沉滓泛起,冲击民主生活的堤坝。它

对社会主义事业的危害尤甚。但官僚主义总是很不得人心,为法律和舆论所限制。西方的普选制、限任制,议会的监督权,法院的独立审判权都有限制官场病的功能。当然,在资本主义条件下,这些制度实行起来是要打折扣的。比如,弹劾虽然严厉,但却很少被使用,故被称为"生了锈的大口径手枪"。社会主义的党纪国法,一般都对限制和制裁官僚主义和腐败行为有着明确的规定,作了许多有益的尝试。

其七,重视地方政权在国家权力系统中的作用,逐步扩大其自治权是近年来单一制国家所具有的共同趋势。社会主义国家和资本主义国家都有一些实行中央集权的单一制的国家。它们在实践中都不同程度地感到,单纯的中央集权确有它的不便之处,往往处于"不统则乱、一统就死"的窘境。为此,以中央集权为传统而著称的英、法等国都提出要逐步实行中央和地方的"分权",注意发挥地方政权机关的自治作用。近年来,中国为了克服长期存在的权力过分集中的问题,采取了一系列措施。比如1982年的宪法规定,中国省、自治区和直辖市的人代会及其常委会具有制定地方性法规的权限。

其八,两种国家制度之间的机构、职衔的设置和称谓大致相同,彼此对应。尽管社会主义国家和资本主义国家组织政府机构的原则是不同的,但它们还是注意彼此的对应,以适应往来的需要。比如,双方都设有国家元首、政府首脑和大致对应的政府部门,都实行立法、行政、司法诸方面的划分。西方国家的代议机关——议会,作为立法机关是并立的"三权"之一,而社会主义国家的代议机关,是最高国家权力机关,其他国家机关既不与之并立,更不能超越。但是,包括中国人代会在内的一些社会主义国家的代议机构,还是加入了国际议会联盟,建立了对口往来关系。

这里的八个较为显著的共同的或相似的特征,主要是涉及了国家的功能和管理、形式和结构。对于两种国家制度根本区别的认

识,必须以对其共性的认识为前提;反之亦然。以前,我们对国家本质和形式的某些问题的阐述之所以显得比较唐突,恐怕与这些分析缺乏“两点论”不无关系。

拓展读物:

1. 马克思:《不列颠在印度的统治》。

2. 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》。

3. 列宁:《论国家》。

4. 列宁:《国家与革命》。

5. 邹永贤:《马克思主义国家学说概论》,厦门大学出版社,1990 年。

6. (英)拉斯基:《国家的理论与实际》,王造时译,商务印书馆,1959 年。

7. (美)布坎南:《自由、市场和国家》,吴良健译,北京经济学院出版社,1989 年。

8. (德)奥本海:《论国家》,沈蕴芳等译,商务印书馆,1994 年。

9. (奥)凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社,1996 年。

10. (英)吉登斯:《民族、国家与暴力》,胡宗泽等译,三联书店,1998 年。

思考题:

1. 如何看待中文中的国家概念与英文中的几个对应词汇之间的关系?

2. 怎样从国家起源的角度来理解国家的本质和职能?

3. 国家权力的特征有哪些?

4. 为什么说国家是一种“特殊的公共权力”?

5. 为什么说国家是一种“具有组织形式的暴力”?

6. 如何理解国家的阶级职能与社会职能的关系?
7. 如何理解国家的对内职能与对外职能的关系?
8. 如何分析中国十一届三中全会之前在国家问题上的失误?

第四章　国家(二):国家的内容和形式

国家是一种极为复杂的政治存在形式。其中不仅存在着国家的本质与国家职能的关系,国家的阶级属性与国家的社会属性的关系,而且存在着国家的内容与其形式的关系,国家的整体与部分的关系,以及由此引起的对国家的分类问题。这都是政治学理论需要研究的重要课题。

第一节　国家的分类和划分标准

从方法论上讲,分类是一种认识工具。古往今来,出现过无数国家。在当今的世界上,作为政治实体的国家有二百多个。要全面认识如此之多的国家,认识它们的内容和形式,认识它们的组织机构,认识它们各个的部分与整体,就必须借助于一定的认识工具,包括对它们作周密而准确的分类。但是对国家本质和基本职能的不同理解,又决定了对国家的分类有着多种多样的方法。正是在这个意义上,对国家的划分是一项重要的理论工作。它不仅是给千姿百态的国家分类排队,而且是全面地、历史地、具体地认识国家的内容和它的组织形式的前提,是研究国家形态发展变化规律的重要途径。

一、国家分类问题的提出和传统的分类方法

在人类政治思想史上，很多思想家提出过自己的类别国家学说。他们的思想、观点为政治学中关于国家分类理论的形成，提供了宝贵的思想材料。

思想史上第一个对国家进行系统分类的是亚里士多德。他以古希腊城邦国家为对象，把国家划分为两类共七种，即下表中的六种和不完全符合这六种国家特点的“混合型国家”①。

划分标准之一：参政人数 划分标准之二：伦理要求	一人	少数人	全体公民
正宗的国家 （谋求“善”的国家）	君主制	贵族制	共和制
变态的国家 （与“正宗”的国家相反）	暴君制	寡头制	暴民制 （无政府状态）

进入资本主义时代以后，也有一些思想家提出了类别国家的学说，如洛克、孟德斯鸠、卢梭等人。但这些人的国家分类思想基本上来源于亚里士多德的方法。比如孟德斯鸠认为，共“有三类政府：共和的、君主的和专制的”②。他们和亚里士多德在国家研究上的共同特征是，由于历史条件的限制而不理解国家和政府、国家的内容和形式之间的差别。

对政治哲学颇有研究的黑格尔，虽然没有提出自己对国家进行分类的标准，但却对传统的国家分类思想给予了批评。他认为：“把国家制度区分为君主制、贵族制和民主制”，“没有达到它的内部划分，从而没有达到深度和具体合理性”；以人数的区别来划分国家

① 参见亚里士多德著：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆，1956年，第132~134页。

② 北京大学哲学系编：《18世纪法国哲学》，商务印书馆，1979年，第24页。

"完全是肤浅的,并不表现事物的概念";"这些差别没有多大意义,或根本没有什么意义"。①

随着政治学进入了它的现代阶段,类别国家的方法也日趋全面。这突出表现为政治学家已经将一般地对国家的分类,区分为对国家的分类和对政府的分类。美国学者约翰·伯吉斯(曾译为"柏哲士",1844—1931年)在这方面做了较为重要的工作。他认为:"首先我们必须确定国体;其次,必须确定政体。"他把人们对统治权的所有关系作为划分国体的依据,提出"从一种国体向另一种国体的转变,关键是统治权从旧统治者的手中转移到另一个统治者的手中"②。他把政权机关的组织方式作为划分政体的依据,其具体标准有四条:①依国家机关和政府机关有无区别,分为直接政府和代议政府;②依政府机关权力的集中与分散,分为集权政府和分权政府;③依最高领导人的任职期限和取得权力的方式,分为世袭政府和选任政府;④依立法机关和行政机关的关系,分为总统政府和议会制政府。③ 但是包括伯吉斯在内,在这一时期的西方政治学家的国家分类学说中,也存在着重视对政体或政府的分类而轻视对国体或国家本身的分类的缺陷。这一点甚至影响到旧中国一些学者对国家分类问题的初步的介绍性研究。像李剑农就曾指出:"政府和国家虽不可混而为一,但国家只是一个抽象的概念,无可分类;若要分类,除非从它们所赖以表现的具体机关即政府的组织上去区分。"④

这些国家分类方法,虽然如黑格尔所言,一般并没有涉及国家的概念(即本质),但还是在它们所处的时代条件下反映了国家的某些特征。特别是亚里士多德的国家分类思路事实上构成了后人国家类别思想的基础,是难能可贵的。

---

① (德)黑格尔著:《法哲学原理》,范扬等译,商务印书馆,1979年,第287~288页。
② (美)伯吉斯著:《政治学与比较宪法(第1卷)》(英文版),第71页。
③ (美)伯吉斯著:《政治学与比较宪法(第2卷)》(英文版),第3页。
④ 李剑农著:《政治学概论》,商务印书馆,1934年,第89页。

二、唯物史观指导下的国家分类方法

马克思主义经典作家对现代国家的分类和分类标准问题,作过许多直接或间接的论述。马克思主义政治学提出的"国家的历史类型"的科学概念和科学思想,深刻地论述了国家的内容和形式之间的辩证关系,为形成科学的国家分类方法奠定了理论基础。毛泽东在马克思主义政治学说的基础上提出并明确了的"国体"和"政体"概念,促进了类别国家学说的深化和具体化。特别需要指出的是,在马克思主义政治学中,类别国家的方法首先是认识国家实质、形式及其关系的工具,而不是纯方法。

马克思指出,对于"法的关系"和"国家形式","既不能从它们本身来理解,也不能从所谓人类理性的一般发展来理解,相反,它们根源于物质的生活关系"。[①] 国家总是建立在一定经济基础之上的政治上层建筑,因此,国家划分的首要的和基本的标准,就应当到它们赖以存在的经济基础与国家本身的结合上去寻找。这是马克思主义政治学说中的国家分类学说与一切旧国家分类学说的原则区别。

根据经典作家的这一一贯思想和国家发展史提供的材料,特别是当代政治生活的实际情况,对现代国家的类别应当分层次,从国家的内容到国家的外部形式,即由"国家的历史类型",到"国体",再到"政体"的逐步具体化的过程。也就是说,科学的国家分类方法应当是既重视对国家的本质、内容的划分,又要把这种划分引向具体化;既重视对政府形式的分类,又要把这种对丰富多样的现象、形式的划分,建立在对国家的本质、内容深刻认识的基础之上。

关于现代国家的"历史类型"、"国体"和"政体"这三个层次,以及它们各自的含义、相互关系,将在第二节分别加以分析和介绍。

---

① 《马克思恩格斯选集》(第二卷),人民出版社,1972 年,第 82 页。

第二节　国家的历史类型

一、国家历史类型的概念

所谓“国家的历史类型”,简称“国家类型”,是指定国家赖以存在的经济基础和由这个经济基础所决定的国家阶级本质的总和。理论界一般认为,“国家的历史类型”和“社会制度”是同一序列的概念。经济基础决定上层建筑这一客观规律在国家问题上最显著的表现,就是建立在同一种经济基础之上的国家同属于一种历史类型。随着所有制形式的依次变化,国家类型也有相应的改变。在原始社会以后,人类社会经历了奴隶制、封建制、资本主义制和社会主义制四种所有制形式,同时也就依次出现了奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家四种国家形态。由于在经济基础和国家的历史类型之间存在着这种一一对应的规律性联系,“国家的历史类型”作为可以直接、充分地体现国家所赖以存在的经济基础的概念,就理所当然地成了我们划分国家的出发点。我们对国家这个复杂的社会现象的认识,也应当是从对它的历史类型的认识开始的。

明确国家的历史类型,是从国家的内容的深度,从经济基础和上层建筑相结合的角度,对国家所作的划分。这种分类,是对国家阶级本质的一般规定性,即对“哪一个阶级”是统治阶级问题的认识,而不能反映出国家内部阶级关系的特殊情形和国家主权的归属关系。因此,把国家区别为不同的历史类型,只是对国家的认识和分类的第一步。根据列宁提出的“基本的指导线索”对国家的认识和划分,要通过把握国家的阶级划分,逐步达到对“阶级统治形式”

和"许许多多的政治形式"的划分[①],才能深刻地、全面地认识国家。

二、国家历史类型的演进

国家历史类型的更替,是一个由奴隶制国家到封建制国家,再到资本主义国家和社会主义国家的历史过程。这是国家类型更替的一般规律。

在历史上,最先出现的国家历史类型是奴隶制国家。古代的中国、埃及、巴比伦、印度等都曾有过这样的时代。奴隶制国家的典型是古希腊和古罗马。奴隶制国家的实质是奴隶主阶级的专政。

历史上第二种国家类型是封建制国家。世界上大多数国家都经历过这个时代。中国两千多年的封建专制统治的漫长历史,是东方封建制国家的典型。封建制国家的实质是地主阶级的专政。

历史上第三种国家类型是资本主义国家。所谓"西方国家",就是指资本主义国家,所以它不是一个地理学的概念,而是一个政治学的概念。比如,日本地处东亚,但在理论上人们仍习惯于把日本列入"西方国家"的范围。当代资本主义国家的典型是美国、英国、法国、德国、日本等。资本主义国家的实质是资产阶级的专政。

世界上第一个社会主义国家是苏联。中国的人民民主专政是无产阶级专政国家的一种形式。社会主义国家的经济基础是公有制。与有三四百年历史的资本主义国家相比,社会主义国家非常年轻,不论是在经济上还是在政治上,都还很不成熟。中国正在积极探讨社会主义国家制度建设的规律性。

国家历史类型更替的一般规律并不排除国家发展过程中的特殊性。在不同的地域上,由于经济发展水平、人口的多少或成分、历史传统乃至地理环境诸方面的差异,国家类型发展的一般规律无疑会通过各种各样的具体方式表现出来。比如,欧洲的有些地区就没

① 《列宁选集》(第四卷),人民出版社,1972年,第47页。

有经历过奴隶制国家阶段,我国也没有经历过资本主义国家阶段,而是直接由一个半封建半殖民地的国家跨入了社会主义社会。

现在全世界的生产力发展水平处于多层次的状态,各种历史类型的国家并存。同时,在国家历史类型发展演进的过程中,特别是在一种国家历史类型产生的初期,出现一些反复也是正常的。今后在世界政治生活的发展中,很可能会出现比以前更加复杂的情况。

第三节　国　体

一、国体的概念

毛泽东指出:“国体问题,从前清末年起,闹了几十年还没有闹清楚。国体,它只是指的一个问题,就是社会各阶级在国家中的地位。资产阶级总是隐瞒这种阶级地位,而用‘国民’的名词达到其一阶级专政的实际。”①这个定义指出了“国体”的真实含义,并从历史继承关系的角度,指出了它同资产阶级政治学中“国家”概念的原则区别。

“国体”、“根本政治制度”和“政治制度”是同一序列的概念。根据毛泽东的国体的含义,国体概念应当包含两层含义;一是社会各阶级在国家中的地位;二是与所谓“国民”问题相联系的国家主权归属关系。关于“社会各阶级”在国家中的地位,不仅是指“哪一个阶级”处于统治地位,而且还指哪些阶级、阶层是统治阶级的同盟者,哪些阶级处于被统治的地位。这是国体的主要含义。

毛泽东在批评资产阶级用“国民”的名词来隐瞒剥削阶级专政的做法的同时,还指出“这种隐瞒,对于革命的人民,毫无利益,应该

---

① 《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社,1984 年,第 676 页。

为之清楚地指明”[1]。我们不能因为资产阶级学者利用“国民”、“主权”等名词来掩盖国家的阶级实质,就回避国家的主权归属等重要的理论问题,否则将会妨碍我们全面理解国体的概念。

主权不是什么神秘的东西,而是指一个国家所固有的处理本国对内对外事务的最高权力。在经济上处于支配地位的阶级,作为统治阶级也就掌握了主权。国家主权实际上就是那种“凌驾于社会之上的力量”,“这种公共权力在每一个国家里都存在”。[2] 我们对国体的理解和分类,都应当注意到这个特点。

从上述两个层次上划分国家并非独出心裁,恩格斯就曾使用过“封建君主制”、“资产阶级君主制”等概念。[3] 毛泽东更为明确地指出:“全世界多种多样的国家体制中,按其政权的阶级性质来划分,基本地不外乎这三种:(甲)资产阶级专政的共和国;(乙)无产阶级专政的共和国;(丙)几个革命阶级联合专政的共和国。”[4]比如,美国的国体就应当概括为“资产阶级专政的共和国”,而英国的国体则应为“资产阶级专政的立宪君主国”。它们虽然都是资产阶级专政的国家,但前者的主权在名义上属于人民,而后者则在名义上属于受法律限制的“虚位君主”。这种分类方法,既体现了各阶级在国家中的地位,又体现了国家的主权归属关系,比较全面和准确。

国家的历史类型和国体是既密切联系,又有明显区别的两个范畴。国家类型所概括的是国家的经济基础和上层建筑的总和,而国体只能概括国家内部的阶级关系;国家类型所反映的是国家阶级本质的一般规定性,而国体则反映国家阶级本质的特殊规定性;与四种所有制相适应,只有四种国家类型,而国体则是多样性的。国体所呈现的这些复杂性、多样性,是由国家内部阶级关系的复杂状况,

---

① 《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社,1984 年,第 676 页。
② 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社,1972 年,第 167 页。
③ 参见《马克思恩格斯全集》(第 21 卷),人民出版社,1966 年,第 459 页。
④ 《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社,1984 年,第 675 页。

即由国家阶级本质的特殊规定性决定的。

在理论界,有一些研究者把共和制和立宪君主制一般地称为国家的形式。作为一个理论概念,这是不准确的。毛泽东认为,国体是指社会各阶级在国家中的地位,而不是哪一个阶级的地位,这本身就有阶级关系特殊规定性的含义。国家历史类型和国体反映的政治内容,不是内容和形式的关系,而是国家阶级本质的一般规定性和特殊规定性的关系。一个国家在创制时,是实行共和还是推行君主立宪,是由该国当时的阶级力量的对比决定的。这种阶级关系的特殊情形不能归属于政体范围,是建立共和还是保留皇帝之类的问题,不可能是形式问题。政治生活的很多事例都说明了这一点。英美两国分别为立宪君主国和共和国,这两大资本主义国家之间出现这种差别的根本原因就在于,它们建立前后国家内部的阶级力量对比不同。中国之所以不同于苏联,而采用人民民主专政的共和国作为国体,也在于中国在阶级力量的对比方面有某些自己的特点。从历史和现实的实际情况看,把主权归属关系问题归结为形式问题,把国家的历史类型和国体一一对应起来,用同一历史类型的国家只能有一种阶级专政的理论无法合理地解释许多问题。

需要强调的是,国体的多样性是在一定国家类型内部的多样化,资本主义国家只能表现为资产阶级专政的诸种具体形式,甚至可以保留君主;社会主义国家只能表现为无产阶级专政的诸种具体形式,也不可能选择立宪君主制。另外,国体的一大突出特点是,一经形成就相对稳定,不轻易改变,英国等一部分实行立宪君主制的北欧国家就是典型的例子。

二、当代几种主要的政治制度

从国家主权归属关系的角度看,当代各国的政治制度不外乎共和制、立宪君主制和君主制三种类型。

（一）共和制

“共和制”是一种国家代表机关和国家元首由选举产生的政治制度。实行共和制的国家一般都自称国家主权属于人民。“共和”的概念起源于西方，是“公共事务”的意思。汉语中的“共和”一词最早见于西周时期，公元前841年被称为“共和元年”；另一种说法是，召公、周公“共同行政”，号称“共和”。共和制还可以称为民主共和制、立宪共和制。

共和制有以下主要特征：①标榜主权在民，国家代表机关的代表、国家元首均由选举产生，并实行任期制。其中切实实行共和制度的国家，在实行选举制和严格的任期制的基础上，还实行限任制。②共和制国家的国家元首，有些兼为政府首脑，有些只是作为国家的代表，享有的国家权力大小有差别，但其权力都是“派生”于人民，其具体权限都是依宪法所明确规定的。③共和制不承认任何世袭的特权、等级和职位。④共和制国家的领导人，作为民选官员，其国务活动在形式上比较简单。

目前，世界上的大多数国家采用共和制。在奴隶社会和封建社会，少数地方曾有过共和制，如古希腊、古罗马和封建时代的一些商业中心都有过城市共和国。这些共和制都只是在奴隶主阶级、地主阶级内部的民主，而且形式各异。只有在资本主义时代，共和制才成为了一种普遍性的政治制度。“资产阶级统治的正规形式是共和国。”[①]资产阶级共和国分为议会制共和国和总统制共和国两大类。议会制共和国是以议会为国家政治活动的中心，行政机关必须对议会负责的一种政治制度，比如德国、意大利等。在这种制度下，行政机关由议会的多数党或多数党联盟组成。总统制共和国是国家元首由选民选举产生并直接领导行政机关，不对议会负责，而是与议会相互制约的一种政治制度，比如美国等。社会主义国家都实行共

① 《马克思恩格斯全集》（第7卷），人民出版社，1959年，第402页。

和制。社会主义共和国是实现人民民主专政的最好方式。

(二)君主制

"君主制"是指以君主为国家元首,君主全部或部分地掌握国家权力的一种政治制度。在西方,"君主制"一词的基本含义是"单独一人的统治"、"全部最高的权力"的意思。

君主制国家有以下主要特征:①国家的主权在法律上和名义上归属于君主一人,君主是国家最高权力的执掌者,是国家的代表。②君主是终身的,绝大多数是通过世袭的方式,使国家的最高权力按血亲关系在一个家族内传递。③君主的权力被认为是"非派生"的,即不是受别人的委托而行使,因此不负任何法律责任。④君主作为世俗权力的中心,还常常被奉为神的化身和代理人。⑤为了维护君主在国家中的象征性地位,其国务活动的方式往往比较复杂,程序也很烦琐。

君主制是奴隶主阶级和地主阶级的正规统治形式。在这两个时代,君主的权力和活动总的来说是不受限制的,即不受法律的约束和其他国家机关的监督;君主自恃"受命于天",他们的意志就是法律。君主制在封建国家特别发达。由于各个国家在不同历史时期的经济、政治关系的差别,君主制先后出现过封建割据君主制、等级代表君主制和绝对君主制三种不同的政治制度。其中,绝对君主制是最完备、最普遍、最典型的具体形式。

绝对君主制,又称专制君主制。在实行这种制度的国家,一般是实行封建性的中央集权,封建社会初期存在着的大大小小的封建领地都已经成为君主统一管辖之下的地方行省;君主在一切方面都拥有至高无上的绝对权力。在中国,自秦朝以来,绝对君主制就是中国封建国家的基本政治制度。绝对君主制运用统一的、强有力的国家权力,促进了封建社会早期生产力的发展。但是在封建社会的晚期,当资本主义生产关系在封建社会内部发展成熟的时候,绝对君主制就成为生产力进一步发展的严重障碍。

“有限君主制”是与绝对君主制相对而言的一种过渡性的政治制度。这种制度是在资本主义革命过程中资产阶级与地主阶级相妥协的产物,已经超出了一般的君主制的含义。因此,本书如下将在与共和制、君主制相并列的地位上,评述这个特殊的政治制度。

(三)立宪君主制

1. 立宪君主制的概念

立宪君主制是一种以君主为国家元首和国家主权统一的象征,国家由一个以民选的议会为基础的政府来治理,君主的权力受宪法限制的政治制度。它也可以称为君主立宪制、有限君主制。

关于“立宪君主制”的译名问题,我国学术界的看法有过一个变化的过程。

“Constitutional Monarchy”一词起源于英国。从20世纪末开始,我国学者就把它译为“君主立宪制”,并成为一个约定俗成的用法。但这种译法显然不符合英文概念之原意。这与当时我国学者对西方政治体制的幼稚看法有关。事实上,在实行这种体制的国家,君主虽有权颁布宪法或法律,但实际上是履行程序而已。不论是从事实上看还是从英文原词看,这个概念都均应理解和规定为“立宪”条件下的“君主制”,而不会是“君主”之下的“立宪制”。①

立宪君主制有以下主要特征:①君主是世袭的,是国家的象征,享受很高的政治礼遇,有些还享有很高的经济待遇;②君主基本上没有实权,“临朝不理政”,故也被称为“虚君”;③法律上规定的君主职权许多是名义上的,其活动受议会和行政机关控制,法律上规定的王权由它们以君主的名义来行事,君主只有“权”接受议会和行政

---

① 我国学者姚敬恒在1990年著文对这个问题作了较为详细、全面地说明:“我国高等学校的世界近代史教科书把1688年改变看作是在英国确立了‘君主立宪制’,是把一个错误的译名和一个轻率的结论强加给英国历史”。(这个制度)“保留了君主制的外衣,实际上是地主、资产阶级的贵族共和制。后来君主统而不治,就形成了一个‘被共和制包围的王位’。”(可见)“其实正确译名应该是‘立宪君主制’或‘立宪君主国’”。见《新华文摘》,1990年第7期。

机关的建议、意见、忠告;④君主的存在,对人民的政治社会心理仍然有着巨大的影响,作为一个国家法制内部的“弹性因素”,在维系资本主义政治生活的稳定方面有着不可忽视的作用。

2. 部分西方国家保留君主制的原因和意义

第一,实行君主制的国家,往往是由于历史上资产阶级革命不够彻底,最典型的是英国。当时,这些国家的资本主义有了相当的发展,或者是受了外部资本主义力量的强力冲击,基本上具备了建立资本主义政治制度的社会条件。但是新兴资产阶级又不足以建立独家专政,需要与尚有一定势力的地主阶级、贵族阶层进行妥协,然后再在发展中通过逐步排挤君主来垄断政权。这是立宪君主制得以存在的最重要的原因。

第二,资本主义社会和奴隶社会、封建社会一样,在本质上都是以私有制为基础的剥削阶级社会。这就从根本上决定了它们在采用政治制度上的共同性。同时,也要看到“君主制并不是形式划一、一成不变的制度,而是非常灵活的,能够适应各阶级的统治关系的制度”[①]。它能够适应资产阶级政治统治的需要。

第三,是为了以保守的方式维护资产阶级专政。资产阶级利用了人们千百年历史上积淀下来的“正名”、“忠君”观念和社会心理,为自己的统治服务,特别是为解决自己的统治危机服务。在国家的合法性遇到挑战或发生特别重大的紧急状态的时候,在选举中出现诸如“三党不过半”的情况而需要“斡旋”的时候,君主往往主动或变动地出来以国家元首和武装部队最高统帅的身份“讲话”,以期协调矛盾,化解危机,在这方面比较典型的事例有,1981 年西班牙国王卡洛斯 18 小时化解叛乱;泰国国王普密蓬多次在民选政府、军方之间发挥重要的协调作用等。在这个意义上说,立宪君主是资产阶级专政的一种后备武器。

---

① 《列宁全集》(第 17 卷),人民出版社,1959 年,第 264 页。

3. 小结

总之,在西方民主和法治的制度框架内,“统而不治”的立宪君主,在社会政治生活中起着一种非常特殊的作用。有人认为,虚位君主“有用”,有人认为“无用”。其实问题并不这么简单。从某种意义上讲,虚伪君主的“有用”正是在于他们的“无用”。不能用有没有所谓的实权,来表述立宪君主政治国家生活中的作用。他们固然是虚位君主,但政治上的事情“有其名必有其实”。卡洛斯国王能够用18个小时化解叛乱,就是依靠他作为合法的国家元首和武装部队最高统帅的名分。

具体地说,君主在多党制的条件下对党争的超然态度和对国家元首职权的依法灵活应用是非常重要的。从宏观上看,正如恩格斯所指出的,“去掉王权(‘主观的上层’),整个这一座人造的建筑物便会倒塌。英国宪法是一座颠倒过来的金字塔,塔顶同时又是基座。所以君主这一要素在实际上变得愈不重要,它在英国人的眼光中就意义愈重大。”[①]从微观上看,君主确实基本没有实权,但他们不可能没有自己的政治想法,也绝非傀儡。其发挥作用的要义,是在与国家的其他重要政治要素保持默契的前提下,始终秉持“不介入政策”的基本原则。这种弹性反倒加大了虚位君主在政治生活中的活动空间。

第四节 政 体

一、政体的概念

国家不是空洞的观念,而是活生生的社会生活,它以自己特定的存在方式——政体的形式产生、发展和变化着。

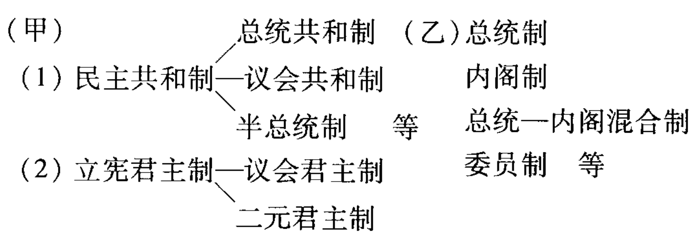
---

① 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社,1956年,第682页。

任何阶级的国家,都必然会以一定的形式来表现自己的阶级内容,都必须经过一定的形式来组织自己的政权。也就是说,任何类型的国家都有和自己相适应的政体。毛泽东给政体下了一个科学的定义。他指出:“所谓‘政体’问题,那是指的政权构成的形式问题。指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。”[1]简言之,政体就是国家政权的组织形式。

政体包括“国家的管理形式”和“国家的结构形式”两个方面,前者是指立法、行政、司法、军队等国家权力系统的构成和组织程序,以及由此反映出的公民参加国家的统治与管理的程度和方式;后者是指国家权力系统之间的纵向联系,即国家的整体和部分之间的关系。

这个定义虽然已被普遍承认,但在具体的划分方法上却有很大的不同。比如,我国学术界就存在着两种不同的划分西方国家政体(或称“国家形式”)的方法:



运用如上提到的政体概念进行分析,便不难看出,(甲)类别方法中提到的“民主共和制”与“立宪君主制”的区别是由于主权归属关系的不同,而(乙)方法中提到的“总统制”、“内阁制”、“委员制”之间的区别才是国家政权组织形式的不同。而且如果用(甲)方法划分政体的话,那社会主义国家就只有过共和制一种“政体”了,这显然不符合事实。(乙)方法由于抓住了国家的管理形式这个关键

---

[1] 《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社,1984 年,第 677 页。

环节，所以能够比较具体地划分出当代西方国家的几种主要国家形式：总统制、内阁制、委员制和总统—内阁混合制等，划分出中国的人民代表大会制和曾经存在过的苏维埃制、代表团制等社会主义国家的政体。

政体是相对于国体而言的，二者是内容和形式的关系。国体是国家内部的"各个要素"即国家中的各个阶级之间的关系总和，属于内容的范畴；而政体是表现这一内容的形式。从国体决定政体的角度看，政体必须适应于国体，为实现国家的阶级本质而服务。从政体对国体的反作用的角度看，"没有适当形式的政权机关，就不能代表国家"①。有一整套能够与时代的发展和国家的根本任务变化与时俱进的、完整的、强有力的政体，是保证统治集团、执政党的路线、纲领顺利实现的必不可少的工具。

二、政体的特点

除了作为国家的形式相对于国家的内容的能动性特点以外，政体还有以下主要特点：

一是政体的灵活性。政体不像国体那样一经形成就不轻易改变。统治阶级根据统治的需要和本国的历史传统、民族特点、国际环境、地理环境、经济发展水平等因素，可以在一定的范围内选择自己所需要的政体，或者在其国家的历史类型和国体均不改变的情况下，全部或部分地修改、调整自己的政体。灵活性不等于随意性。只有适应内容的形式，才能为内容服务，以宫廷为权力中心的君主制由于不能适应资产阶级政治的统治需要，早在资产阶级革命初期就被淘汰了。

二是政体的继承性。政体的继承是指不同历史类型、不同国体的国家所采用的政体之间的历史联系。剥削阶级国家之间、剥削阶

---

① 《毛泽东选集》(第二卷)，人民出版社，1984 年，第 677 页。

级国家和社会主义国家之间、社会主义国家之间,都在政体方面有这种连续性。社会主义国家的政体要对一切旧政体实行辩证否定,要体现发展的连续性和非连续性的统一。社会主义国家的政体在工作手段、机构设置、机构和职务的称谓等很多方面,都对资本主义国家的政体有所继承。

关于这些政体的比较具体的分析,以及从国家结构形式的角度划分出的单一制和联邦制等问题,将在以下几个部分中陆续论及。

第五节　国家结构形式

国家结构形式,是指国家以何种方式来划分它的内部组成,处理它的整体和部分,也即我国的中央和地方之间的相互关系的模式。国家结构形式的实质,是一个国家地域上的各个部分以什么形式整合为国家的问题。

需要说明的是,在单一制国家之外,政治学界往往习惯于将联邦制国家和邦联合称为"复合制国家",并一般将其定义为是由几个国家或地区通过协议联合起来的国家联盟。这当然有一定的道理,二者在组成复合国的单位国家依法享有不同程度的独立自主权,但对复合国家也依法享有一定范围的权利和义务等方面也确有某种共性。但是"联邦制国家"和"邦联"不论如何有一个根本性的区别,这就是联邦制国家毕竟是一个国家,而邦联不是一个国家,而是一种特殊的国际关系。因此,把不是一个国家的邦联列入"复合制国家"在逻辑上和法律事实上无疑是有问题的。基于这两个角度的考虑,本书既把邦联作为一个专门的问题来讲解,又不把邦联和联邦制国家作为所谓的"复合制国家"来处理。

一、单一制国家

单一制国家是由若干行政区域所构成的单一主权的国家。目

前大多数国家都采用单一制。它的特点是:①实行统一的中央集权,全国一部宪法和一个统一的法律体系,一个共同的国籍,一整套统一的国家机关。②在国家内部,按地域划分为若干等级的行政区域,如我国的地方行政区应划分为省、市、县、乡四级,各行政区域内的地方政府都受中央政府的集中统一领导。③在对外关系中,全国是一个国际法的主体,地方行政区对外不具有独立性,比如我国的民族区域自治地方的自治权,就统一在国家主权之内;至于具有统一的经济关系,那更是不言而喻的。

单一制国家目前可区分为两种情况:一种是实行高度的中央集权,地方政府完全受中央政府(或上一级政府)的领导和控制,地方政府的政务工作虽有一定的由中央政府所赋予的灵活性,但没有实质性的自主权,比如我国和法国。另一种是实行一定程度的中央对地方政府的行政分权型,地方议会和地方行政机关在地方事务上依法有较大的自治权力。只要是单一制国家,地方政府的权力就一律是来源于中央的授予。

我国在传统上就是一个单一制国家。在单一制的国家内部,在少数民族聚居的地方,实行民族区域自治,符合我国的历史传统和现实情况。为解决台湾、香港、澳门问题而提出的"一个国家、两种制度"的科学构想,在处理中央政府和它们的关系上采取了一些灵活的措施,但仍是以坚持祖国统一和民族团结,坚持总体上的单一制国家结构形式为前提的。

二、联邦制国家

联邦制国家是由若干共和国、邦(州)组成的统一国家,苏联、美国、德国、南斯拉夫、瑞士等国实行联邦制。它的主要特征有:①联邦有统一的宪法,有最高的国家立法机关、最高国家行政机关和最高的国家司法机关,来管理全国的共同性事务;②虽然联邦的权力来自于各成员单位的授予,但联邦的地位高于各成员单位;③联邦

和各成员单位之间有一部分“共有权力”,也往往各有一部分“专有权力”,即国家的一部分权力归各成员国,各成员国领导地方政府,也在联邦宪法的框架内制定自己的宪法和法律;④联邦是主权国家,是国际法的主体,联邦各成员单位的公民有共同的国籍,联邦负责外交和国防事务;⑤具有统一的经济关系,各成员国在贸易、财政、金融、货币等方面服从联邦的统一管理。

由于具体情况的不同,联邦制国家也有若干不同的类型。美国是联邦制国家的典型,“合”“分”有序,体制成熟,制度化的程度很高。像澳大利亚、阿根廷等国,内部的差异性并不大,单一管理比较突出。在历史上,也有一些联邦权力较为分散,向心力不强,甚至陆续分裂了,比如中美洲联邦等。现在,从经济和管理发展的角度看,许多实行联邦制的国家存在着一定程度的权力集中化的趋势。

三、邦联

邦联是由几个独立国为了军事、经济等特定目的而结成的国家联合。它的主要特征有:①邦联不是主权国家和国际法的主体,也没有统一的国籍、军队,各成员国独自对外;②没有统一的、最高的国家机关,共同的协商机关,比如“议会”或“首脑会议”等,所作出的协议,须经各成员国认可才能生效;③它的活动只限于某些共同认可的特定的方面;④没有统一的经济关系和统一的赋税、预算。

邦联主要产生于资本主义时代早期,后来陆续瓦解或转化为联邦制国家。距目前时间最近的邦联,是1982年2月1日开始生效的“塞内冈比亚邦联”。构成这一邦联的塞内加尔和冈比亚仍保持各自的独立和主权,但实行武装部队和治安部队的一体化,同时协调双方的外交政策,签有防务合作协定;塞冈两国总统分别担任邦联总统和副总统,塞内加尔总统任塞冈邦联军最高指挥官;“邦联部长理事会”负责领导,贯彻《邦联条约》的实施。

邦联现在已经很少了。实际上,现在存在着一些具有邦联制度

的全部或大多数特征，但自己并不自称为邦联的国家间组织。近年来的欧洲共同体和成立初期的独联体等，都在或曾经在很大程度上具有邦联的主要特征。

邦联所特有的松散性和国与国关系的复杂性，使得这种国家间的联合很少得以长时间延续。从历史上看，邦联不是统一的序曲，往往就是分裂的前奏。前者如 1776 年到 1789 年刚刚独立时依《邦联条款》所组成的美国，后者的例子就更多了。

第六节 “一国两制”

“一个国家、两种制度”的科学构想，是中国共产党人在 20 世纪 80 年代作出的一个独创性的重大战略决策，具有深远的历史意义和重大的理论价值。这个构想既是一个国家的根本政治问题，又涉及一系列国家形式，特别是国家结构形式方面的具体问题。因此，我们单独介绍和评述一下关于“一国两制”的若干理论要点。

一、“一国两制”的概念和政治特点

关于“一个国家、两种制度”，理论界有两个界说的角度。从广义上讲，就是指一个主权国家根据宪法和其他重要的法律规定，充分考虑该国历史和现实的某些需要，而在本国的个别地区实行不同于这个国家主体部分的社会经济和政治制度，实行特殊制度的地区是国家主权之下的地方性政府。这一设想对那些正在寻求统一的分裂国家，具有一定的参考价值，是一个具有创造性的新理论、新办法。从狭义上讲，它是统一中国的具体方案，即“一国两制”就是在统一的中华人民共和国之内，十多亿祖国大陆人民选择和实行社会主义制度，在台湾省和港澳地区继续实行其现行的资本主义制度，和平共处，相互促进，共同发展。

从政治学基本理论的角度看，“一国两制”的构想有以下五个基

本规定:

第一,"一国两制"是指社会经济和政治制度方面重大的、原则的差别,而不是指个别制度的不同。祖国大陆是社会主义生产方式占主导地位,而台港澳的生产方式是资本主义的,祖国大陆和台港澳的政治制度也分别是社会主义的和资本主义的。这都是属于重大的、原则性的区别。

第二,"一国两制"是一个统一国家内部的两种不同的制度。实行特殊社会制度的地区,是统一国家不可分割的组成部分,不能单独行使国家的主权以及外交、国防方面的权力,但在司法事务中可以享有终审权等比较广泛的自治性权力;中央政府也不在台港澳地区征税。对台湾省还可以更宽厚一些。

第三,"一国两制"的主体是社会主义。建国以来,特别是党的十一届三中全会以来所取得的巨大社会进步,充分证明社会主义是确有优越性的,十多亿大陆人民继续坚持社会主义这一主体是不能动摇的。

第四,"一国两制"是有法律保障[①],并将长期稳定实行的既定国策。我国政府明确指出,从我国实现现代化的进程考虑,在香港和澳门地区回归祖国以后,那里的资本主义制度五十年不变。同时,这一制度有我国宪法、中英和中葡双边代议机构批准的条约、香港和澳门的"特别行政区基本法"等一系列法律作保证。

第五,"一国两制"在国家结构形式方面既坚持了单一制,又使我国开始具有复合制的某些特征。我国在传统上就是个单一制国家。就多数地区而言,不仅行政区域时有变动,而且广大群众在社会心理的层面上地方观念并不浓厚,人们比较习惯在一个中央政府的统一领导下共同生活。但是我们不能不考虑台湾省、港澳地区长

---

① 有关"一国两制"法律保障的内容,可参见林尚立等著《一个国家　两种制度:实现祖国统一的构想与实践》一书的相关章节(上海人民出版社,1986 年)。

期与祖国大陆分离所导致的一系列特殊性。因此,本着合情合理、统筹兼顾的精神,在单一制国家的内部,在一定的时期内,允许一部分地区实行与国家全体部分不同的经济、政治制度是必要的。在一定意义上讲,"一国两制"这种在单一制国家内部留有某些复合制特征的灵活形式,还有几十年来行之有效的民族区域自治政策等。这构成了我国在国家结构方面既不同于一般单一制,又不同于复合制的鲜明的中国特色。

二、"一国两制"构想的提出和发展过程

(一)"一国两制"理论的构思阶段

党的十一届三中全会之后,实现祖国和平统一的问题重新被纳入党和国家的重要议事日程上,我们的党和政府从实际出发,坚持实事求是,积极主动地调整了对台政策。1979 年元旦,中国政府发表了《告台湾同胞书》,并随后作出了关于对金门等岛屿停止炮击的决定。1979 年 1 月 30 日,邓小平访美期间对美国议员解释中国政府对台湾问题的立场时说:"我们不再用'解放台湾'这个提法了",只要实现祖国统一,"我们将尊重那里的现实和现行制度"。1981 年 9 月 30 日,全国人大常委会委员长叶剑英向新华社记者发表谈话,就国共和谈、"三通"、自治、军队、社会经济制度、国家管理、财政等方面都作了具体说明。

(二)"一国两制"理论的形成阶段

1982 年 1 月,邓小平在与美国人布热津斯基的谈话中,首次明确使用了"一个国家、两种制度"的概念。1982 年 12 月,全国人大五届五次会议通过了新修改的《中华人民共和国宪法》,其中第一章总纲第三十一条就"一国两制"的实施作出了相应的法律准备。1984 年 2 月,邓小平会见美国乔洛城大学战略与国际问题研究中心代表团的谈话中,首次明确提出要用"一国两制"的方法解决台湾与香港问题。

(三)"一国两制"理论的应用阶段

1984 年以后,中国政府在积极扩大"一国两制"理论在国内外政治影响的同时,以"一国两制"理论为基础,就香港和澳门问题分别与英国政府和葡萄牙政府进行了多次会谈。1986 年 9 月 26 日,中英两国草签了关于香港问题的《联合声明》;1987 年 4 月 13 日,中葡两国发表了关于澳门问题的《联合声明》。1990 年和 1993 年分别通过了香港基本法和澳门基本法。1997 年 7 月和 1999 年 12 月,香港和澳门顺利回归了祖国。香港和澳门问题的和平解决,标志着"一国两制"的理论成为了制度现实。

随后,中国政府把"一国两制"理论发展和工作安排的重点直接指向了台湾问题。1995 年,江泽民主席发表了《为促进祖国统一大业的完成而继续奋斗的讲话》,提出了八项建设性的主张。2001 年 7 月,国务院副总理钱其琛会见台湾新党一代表团时,就具体实施"一国两制"政策,列出了七项措施,其主要内容有:①继续使用台币;②继续保留军队;③是单独关税区;④继续保留政府架构;⑤大陆不拿台湾一分钱,不会调动台湾资产;⑥台湾人民、企业家继续保持原有财产;⑦人事自主,大陆不派任何官员到台湾。[①] 这一谈话蕴涵了大陆方面对统一后台湾的具体设想。只要台湾方面承认两岸是"一国",那么大陆在"两制"方面是非常开放的,比在香港和澳门特别行政区实行的"两制"更加具有灵活性,比如可以继续保留军队。也就是说,台湾可能享有的自治权之广泛,是任何一个国家的自治地区所从未有过的。

三、"一国两制"构想的认识基础和伟大意义

毋庸置疑,"一国两制"的构想是没有先例的,从过去的马克思主义著作中找不到现成的答案。这一构想完全是从当代世界、当代

---

① 《环球时报》,2001 年 7 月 17 日。

中国,包括目前台港澳地区的实际情况出发所得出的结论,是坚持“不唯书、只唯实”的科学思想方法的结果,体现了政治思维的历史性转变。

(1)“一国两制”的构想符合当代世界的实际。目前整个世界,不论是社会主义国家还是资本主义国家,都属于统一的世界市场,都不能脱离全球范围的商品生产和商品交换的基础。与此相联系,是两种制度的并存,是东西方文化相互交流、相互吸取的趋势的不断加强,台湾、香港和澳门,或是作为“国际化的都市”,或是涉及复杂的国际关系背景,都是多种社会关系交叉、多种社会力量较量的焦点。因此,解决台港澳问题必须以整个世界为背景,而不能脱离当代世界的实际。

(2)“一国两制”的构想符合当代中国的实际。我国是一个面临着迅速发展国民经济和尽快实现祖国统一双重历史使命的国家。这两大任务的实现是互相制约的。在祖国大陆重新发展市场经济和多种经济形式的同时,“允许一个小的地区存在资本主义”不仅是可能的,而且是必要的。这样做既可以利用“统一”来促进“发展”,又可以在“发展”的基础上,巩固和发展“统一”的成果,从而顺利地完成历史赋予我们的使命。

(3)“一国两制”的构想也符合台港澳的实际。这些地区的特殊状况是我国国情的一部分。这些地区的生产力发展,仍处于正常进步的状态,居民生活水平比较高。因此,在香港地区继续实行现行制度,是符合该地区生产力水平对生产关系的要求的。我们绝不承认不平等条约,但尊重历史造成的事实,并特别注意保护各方面人士的爱国热情,尊重他们希望“当家作主”的愿望。他们希望早日回归祖国,但他们在现行制度下生活了很长时间,形成了有自己特点的政治行为方式、生活方式和社会心理。对此,内地(大陆)方面理应按照“实事求是”的态度和“求同存异”的精神予以理解和照顾。

理论界高度评价了“一国两制”构想提出的重大战略意义和理

论意义:第一,安定了国家发展的大局,稳定了海峡两岸的人心,对台湾回归问题有很大的推动作用;第二,有利于台港澳的繁荣和稳定,也有利于内地利用台港澳的资金、信息优势加快现代化建设;第三,为发展同有关国家的友好合作关系创造了更好的条件,有助于维护世界特别是亚太地区的和平与稳定;第四,提升和发展了新时期统一战线工作的思路;第五,也有利于内地(大陆)地区的可持续发展,特别是有利于稳定发展与港澳台地区和外国的经济贸易联系;第六,促进了政治学、法学、哲学等学科的理论发展,特别是在事实上形成了一种单一制的新形式,即"具有复合制某些特征的单一制",开拓了人们思考复杂政治课题的思路,推动了现代国家理论的发展。

任何社会制度的产生、发展和消亡都有其客观根据,不以任何个人和社会集团的意志为转移。"一国两制"的构想,从中华民族的根本利益着眼,从实际出发,既肯定了中国走社会主义道路的历史必然性,又肯定了台港澳地区在一定时期内维持现行制度不变的必要性,兼顾了国家的特殊属性和社会属性、国家的统治职能和管理职能、国家与民族的整体利益和各个地方及其居民的具体利益之间的辩证关系。这是一种尊重历史、尊重现实的客观态度,是禁得起时代检验的。虽然进一步实践"一国两制"的构想,还存在着这样那样的困难和干扰,有些具体环节还需要进一步研究、摸索和沟通,但其前景无疑是广阔的、光明的,中华民族的伟大复兴和最终统一是不可阻挡的。

拓展读物:

1. 马克思:《法兰西内战》。
2. 列宁:《论国家》。
3. 毛泽东:《新民主主义论》
4. 董崇山:《政体论》,中国展望出版社,1987 年。

5. 童之伟:《国家结构形式论》,武汉大学出版社,1997 年。

6. 王丽萍:《联邦制与世界秩序》,北京大学出版社,2000 年。

7.(古希腊)亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆,1965 年。

8.(美)汉密尔顿等:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆,1982 年

9.(荷)马尔赛文等:《成文宪法的比较研究》,陈云生译,华夏出版社,1987。

10.(英)梅尼:《西欧国家中央与地方的关系》,朱建军等译,春秋出版社,1989 年。

思考题:

1. 国家分类的认识论意义。
2. 如何辨析国家历史类型、国体、政体等几个概念的逻辑关系?
3. 共和制、君主制和立宪君主制最主要的特征是什么?
4. 一定国家选择其国家结构形式的规律性是什么?
5. "邦联"的国际性和过渡性问题。
6. 西方国家"虚位元首"在政治运行过程中的作用。
7. "一国两制"的战略意义和理论意义。

第五章 国家(三):国家与民族

民族是一种特殊的社会历史现象。民族问题与国家问题、阶级问题联系紧密,是政治生活的重要组成部分。在所谓国家通常就是指民族国家的情况下,这一点就更加明显。同时,民族问题在政治上也有非常突出的独立意义,各个国家都在不同程度上要面对民族问题,特别是要面对民族问题对国家统一与稳定的影响。中国是一个多民族国家,新中国自建立之日起就确立了自己处理民族问题的基本原则和政策,以作为维护民族团结和推动各民族共同发展的基本保障。本章在分析国家与民族的关系、系统阐释民族和民族问题的基本含义的基础上,对西方国家和中国的民族问题作简要分析。

第一节 民族问题的概念

民族问题的重要性和特殊性使其成为众多国家政治生活的焦点之一,民族问题处理得是否妥善直接影响着政治稳定和政治发展。正确处理民族问题,就必须认识和了解民族这一社会历史现象,在此基础上,分析民族问题产生的根源。马克思主义为我们提供相关问题的基本观点,这是当前认识和处理民族及民族问题的依据。

一、民族的定义和特征

(一)民族的定义

作为一个词汇,"民族"一般用来与英语中的"nation"相对应。在中国古代主要使用的是"族",它并没有现代民族的含义,至于古代典籍中出现的"民族",也不具有现代地域共同体的含义,如唐代李筌所著兵书《太白阴经》中有:"智人得之以守封疆,挫强敌;愚人得之以倾宗社,灭民族。"英语中"nation"除了有民族的含义外,还有国家的含义。为适应中西文化交往的需要,"民族"与"nation"被对应起来,并逐步固定为现象意义上的地域共同体。

对民族的定义,不同学者有不同的理解。西方学者比较注重从要素的角度来理解,如英国学者安东尼·史密斯认为,"历史形成的领土"、"法律和政治共同体"、"成员在政治和法律上的平等权利"、"共同的文化和意识形态"是确定民族的标准组成要素。[①] 瑞士学者布伦奇里认为,民族包含着"同一血统"、"同其肢体形状"、"同其宗教"、"同其风俗"等要素。还有学者强调共同语言、共同经济生活等在形成民族中的重要性。受其影响,中国革命的先行者孙中山先生也认为,民族构成"归功于血统、生活、语言、宗教和风俗习惯这五种力"[②]。

这些理解以要素的形式列举了民族的若干特征,包含着一些合理因素,但是这种以构成要素为基础的定义,并没有完全把握民族的性质。马克思主义的民族理论对民族作了科学的界定,是我们当前理解民族这一社会历史现象的主要理论来源。

马克思和恩格斯在不少著作中都论及民族问题。在《家庭、私有制和国家的起源》、《共产党宣言》等著作中,马克思、恩格斯提到

---

① Anthony D. Smith, National Identity, London: University of Nevada Press, 1991, p.11.

② 《孙中山选集》(下卷),人民出版社,1956 年,第 593 页。

民族在地域、经济生活等方面的特征。列宁也明确指出民族要以地域和共同的语言为前提。这些经典作家虽然都涉及民族问题,并对民族的某些特征作了归纳,但他们并没有给出民族的定义。这个任务是由斯大林完成的。1913 年,斯大林在考察了欧洲各民族的实际情况后,综合马克思、恩格斯和列宁的观点,在《马克思主义和民族问题》中,首次对民族下了科学的定义。他认为:“民族是人们在历史上形成的有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同的民族文化特点上的共同心理素质这四个基本特征的稳定的共同体。”[①]这是一个比较完整和科学的定义,为不少研究者所接受,特别是马克思主义学者普遍接受这一观点。这一定义具有以下三方面的特征,或者说在这三方面作出了贡献:第一,它指出了民族是一个社会历史范畴。民族并不是从来就有的,而是社会发展到一定阶段才出现的。第二,民族是一个社会共同体,是一个“群”。民族是许多成员依靠内在因素联结而成的共同体,具有相对稳定性。第三,民族具有四个方面的特征,这是构成民族的重要因素,也是判别民族的标志。

当代中国学术界也一直沿用斯大林的民族定义,“四要素说”成为主要的民族定义方法。改革开放以来,随着社会科学研究的发展,有关民族的研究受到各方面的重视并逐步发展起来,不少学者开始审视民族定义问题,提出自己的看法。这些看法基本都是在斯大林的民族定义基础上的引申,并没有脱离“四要素说”,如有学者界定民族的特征应该为 6 个,甚至有人提出 11 个。当然,也有学者对民族的定义提出了不同观点,如宁骚认为,民族具有“原生形态”、“次生形态”和“再次生形态”,不同形态的民族在特征上不完全一致。马戎也认为,斯大林“四个特征,缺一不可”的论断多少带有时代政治特性,当前不应该拘泥于现有概念和定义的束缚,而应该从

① 《斯大林全集》(第 11 卷),人民出版社,1955 年,第 286 页。

现实出发,根据实际情况理解民族的概念。①

(二)民族的特征

从当前广泛接受的民族定义中可以看到民族的四个基本特征:

1. 共同语言

语言是人们交流的工具,也是社会发展的重要标志。人们要相互联系,就必须依靠共同的语言,语言在民族的形成中发挥着重要的作用。按照马克思等人的理解,民族的共同语言是方言,或者是由方言发展起来的,“方言经过经济集中和政治集中而集中为一个统一的民族语言”②。语言统一的过程是比较复杂的,要经过经济和政治融合与统一的进程,其中还可能伴随着强制。

一般来说,同一民族的成员要通过共同的语言才能交流,一个民族只使用一种语言。但是特殊情况也存在,因为民族融合与流动等原因,导致一个民族可能使用几种语言,几个民族也可能使用同一种语言。前者如中国的蒙古族使用蒙语和汉语两种语言,后者如英语是英国人和美国人的共同语言。需要注意的是,语言往往与文字联系在一起,但并不是一种语言就对应一种文字,有的民族只有自己的语言而没有自己的文字。在确定民族的过程中,也不能将语言和文字绝对化。如在中国 56 个民族中,绝大多数有自己的语言,但有自己文字的民族只有近 30 个。

2. 共同地域

共同地域是民族的一个基本特征。从血缘纽带转变为地域纽带是人类社会发展的重要标志,民族的形成也经历着这样的转变。在氏族、部落时期,人们依据血缘关系来区分,而随着社会经济发展和流动的增加,血缘纽带逐步削弱,取而代之以地缘纽带。

同一个民族的成员要在一起共同生活、交往和发展,就离不开

① 马戎:“关于‘民族’定义”,《云南民族学院学报》,2000 年第 1 期。

② 《马克思恩格斯全集》(第 3 卷),人民出版社,1960 年,第 500 页。

特定的居住和生活区域。从历史上看,一个民族从产生到发展的进程,必须要有适宜的地理环境,包括山川、河流、气候、土地等各个方面,既要适宜居住,又要方便联系和交流,还要排除外来的干扰。人们只有长期生活在同一个区域内,才可能在长期的交往中逐步产生共同的语言、共同的经济生活,形成共同的心理素质。如果没有共同的地域,即使操共同语言的人也可能在长期的发展变化中分化为不同的民族,典型的如现在的英国人和美国人,当部分英国移民到达北美后,受当地的地理环境等因素的影响,逐渐与原来的英国人不一样了,甚至逐步演化为新的民族。

3. 共同经济生活

共同经济生活,是把民族成员统一为一个整体的物质力量。共同的经济生活与社会生产方式或者经济形态并不能等同,虽然它受社会生产方式的影响。它指的是民族内部,由于社会分工、生产资料分配和产品交换的存在和发展,使民族成员在日常生活中相互依赖、紧密结合的那种关系状态,它"把本民族中各部分结合为一个整体"[①]。经济联系是一种自然的、长期形成的联系,又是非常紧密而又必不可少的,如果民族的成员的部分之间没有经济上的联系,而是相互隔绝的,那就不可能形成一个整体。这种经济联系与政治上的联系不一样,政治上的联系可能是外部施加的,但经济联系是自发的,是生活的需要,也是发展的需要。

关于对共同经济生活的理解,也存在一定的分歧,主要围绕着共同经济生活形成的标志这一问题。有的认为共同经济生活在原始社会或者古代社会就存在,有的则认为只有到了资本主义时期才形成。观点的差异导致对民族形成问题的不同理解。如果只有到了资本主义时期才形成共同的经济生活,那么这与民族形成的事实是不一致的。这个问题的焦点实际上是那些落后的民族有没有共

---

① 《斯大林全集》(第2卷),人民出版社,1953年,第293页。

同的经济生活。实际上,发展程度不同的民族,不是有无共同经济生活的区别,而是经济联系的规模、程度上的差异。经济不十分发达的民族,社会分工的细致程度、产品交换的频繁程度和必要程度、相互依靠的程度,肯定比不上经济发达的民族,但是不能就此否认经济联系的存在,否认共同经济生活。

4.共同心理素质

任何民族都有自己特定的民族性格,它属于民族的心理层面,外在表现为民族的文化。共同心理素质是一个民族的社会经济、历史传统、生活方式等方面的特点在民族身上的凝聚,或者说是烙印。它通过本民族的语言文字、风俗习惯、宗教信仰、社会活动等形式体现出来,表现为民族成员特定的气质和性格。这些特征让一个民族与其他民族区别开来。斯大林在分析民族问题时,就以英吉利人、北美利坚人、爱尔兰人为例,说明民族心理素质的重要性,他们虽然语言相同,但他们历代因生存条件不同而形成了各自特殊的心理素质,所以终究是三个民族。

民族共同心理素质是经过长期积淀而成的,因而具有稳定性的特点,变化相对缓慢。在民族的四个特征中,其他特征可能由于各种原因而逐步消失了,但共同心理素质却可能保持下来,成为维系一个民族的纽带。比如现在分布世界各地的回族和犹太人,共同心理素质就表现得非常强烈,整个民族几乎就是依靠共同的心理素质来维系的。

民族的四个特征是民族成员成为一个稳定的共同体的基础,它们是相互联系、彼此促进的整体。但是在具体分析民族问题时,又不能机械地、绝对化地理解民族的四个特征。这是因为,民族的四个特征在不同民族身上可能体现的不一样,可能一两个特征比较突出,其他特征不明显。这是符合民族发展的实际情况的,并不违背民族形成的一般规律。

(三)民族与其他人类共同体的区别

人类发展进程中出现过不同的共同体,除了民族之外,还有氏族、部落、种族、国家等。民族与其他的共同体有明显的区别。

(1)民族与氏族、部落的区别。马克思主义认为,民族是在氏族、部落的基础上生长起来的,它们之间存在着某些联系,但区别是明显的。氏族、部落是以血缘关系为纽带的,而民族并不突出血缘联系而强调地域因素。

(2)民族与种族的区别。种族是一个生物学的概念,以肤色、头发、形体等生理特征作为划分的标准。民族则是一个社会历史范畴,共同语言、地域、经济生活和心理素质是其区分标准。现实中,一个种族的人可能包括众多的民族。

(3)民族与国家的区别。国家是以阶级统治和公共秩序为目的而建立起来的、具有强制性的组织,领土、人口、主权和政府是其主要因素。国家带有明显的人为色彩,是自觉行为的结果,而民族一般是自然形成的。在现实中,一个国家可以包括多个民族,一个民族也可能分属于不同国家。

二、民族问题的含义

民族问题总体来说,就是民族之间的矛盾,它表现在政治、经济、文化、语言、生活方式和风俗习惯等方面,体现为民族隔阂、民族冲突、民族纠纷等形式。

民族问题贯穿于民族存在和发展的整个进程。民族产生之后,不可避免地要与其他民族接触和交往,从而不可避免地会产生各种复杂的矛盾。在剥削制度下,民族问题往往与阶级压迫交织在一起。在社会主义制度下,由于消灭了剥削阶级和剥削制度,民族问题相对缓和,但由于民族差别、民族发展上的不平衡依然存在,民族问题也在一定范围内存在。

民族问题可能导致严重的后果,轻则影响民族团结和社会稳

定,重则可能导致战争甚至国家解体。前者是民族问题的普遍后果,各国存在的民族问题都在不同程度上影响了本国各民族之间的团结和社会和谐发展;后者也不少见,巴以冲突、苏联解体,民族问题都是重要原因。

(一)民族问题产生的原因

导致民族问题的主要原因有两个:一个是较普遍性的民族差异,另一个是特定时期存在的民族压迫。

民族差异是指各民族特殊的语言、文化、生活方式、风俗习惯、心理素质以及各民族在政治、经济等发展水平上的不同。民族差异是在长期的历史发展过程中形成的,并随着社会的发展不断改变。民族差异也可以看作民族的特点,不同民族的区分正是以这些差异为基础的。

正是因为各民族都有自己的特点,民族之间存在差异,才导致民族之间的矛盾,从而产生民族问题。任何一个民族都不可避免地要与其他民族接触和交往,这是一个相互学习的过程,在交往中吸收其他民族的长处,推动本民族的发展,同时交往的过程也不可避免地会产生摩擦,导致民族之间的矛盾。比如,不同民族的宗教信仰问题,就非常容易导致交往中的矛盾,一个民族会认为其他民族不尊重自己的宗教信仰,而把在其他民族看来非常自然的行为看作对自己宗教信仰的"侮辱"。另外处于不同发展阶段的民族,也会因为自身的弱小和不发达而感觉受歧视,引发民族之间的矛盾。在现代多民族的国家中,许多民族问题都是由于民族差异引起的。

民族差异是一种客观事实,也很难在短时间内改变,这就导致因民族差异而引起的民族问题也很难在短时间内消除。在消除了阶级剥削和阶级压迫的社会,民族之间的差异并不能随之消失,民族问题仍然存在。当前中国存在的民族问题主要就是因为民族差异而产生的。

民族压迫是导致民族问题的另一个重要原因,在阶级社会这一

点尤为明显。在阶级社会中,民族之间的矛盾往往体现为对抗性的民族隔阂、民族仇恨、民族斗争,这并非民族差异所能导致的结果,而是民族压迫和民族剥削导致的。在存在民族差异的背景下,掌握统治权的民族(事实上只是民族中的统治阶级而不是全民族)利用手中的强制性权力对其他被统治的民族实施剥削和压迫,是比较普遍的现象。对被统治的民族来讲,自然会对统治阶级的民族产生仇视心理。这本是剥削者与被剥削者、压迫者与被压迫者之间的关系,但由于其中掺杂着民族关系这一因素,使得这种关系更为复杂。中国封建王朝面临的民族问题,基本都是这种性质的。

建立在生产资料私有制基础上的阶级剥削和阶级压迫,是民族矛盾的社会根源。马克思、恩格斯指出:"要使各民族真正团结起来,他们就必须有共同的利益。要使他们利益一致,就必须消灭现存的所有制关系,因为现存的所有制关系是造成一些民族剥削另一些民族的原因。"[①]在存在生产资料私有制的社会中,阶级压迫和阶级剥削与民族压迫是无法彻底消除的,这也决定了民族问题存在的必然性。只有消除了生产资料私有制的社会主义社会,才为消除民族矛盾提供了可能性。

(二)民族问题的焦点

一般来说,民族问题可能在政治、经济、文化、生活方式、语言等各方面产生,在存在民族差异和民族压迫的情况下,民族之间可能因为或大或小的事情产生矛盾。现实中民族问题比较集中于民族风俗习惯、民族语言、民族宗教信仰这三个方面,所以这三个方面也称为民族问题的焦点。

1. 民族风俗习惯

一个民族经历长期的发展历史,总会在日常生活中形成自己特殊的风俗习惯,包括饮食、居住、服饰、婚姻、节日、礼仪、丧葬等各方

① 《马克思恩格斯选集》(第一卷),人民出版社,1972年,第287页。

面的传统、喜恶、禁忌。费孝通先生认为:"一个民族总是要强调一些有别于其他民族的风俗习惯、生活方式上的特点,赋予强烈的感情,把它上升为代表本民族的标志。"[1]风俗习惯是民族之间相互区别的重要标志。

正因为民族风俗习惯的差异,才使其成为民族问题的敏感因素。在民族交往中不可避免地会发生不同风俗习惯之间的碰撞,如何对待其他民族的风俗习惯往往成为民族关系好坏的重要决定因素,接纳、尊重其他民族的风俗习惯才可能和睦相处,否则就可能产生矛盾。由于各民族对自己的风俗习惯都有非常高的认同,任何不尊重其风俗习惯的行为都可能被认为是对全民族的歧视,从而引发民族矛盾。同时民族风俗习惯具有稳定性和延续性,还可能导致这种矛盾世代相传。

历史上,一些国家曾经实行民族同化政策,很重要的内容就是强迫一些民族放弃自己的风俗习惯而接受统治阶级的风俗习惯。这种民族同化政策非常容易招致反感,甚至引发民族冲突和社会动乱。在现实中,因为民族风俗习惯而引起的矛盾冲突非常普遍。比如,塞浦路斯国内希腊和土耳其两个民族之间的冲突、伊拉克境内的库尔德人问题、北爱尔兰问题等,都与民族风俗习惯有着不可分割的关系。

2. 民族宗教信仰

民族问题往往与宗教信仰问题交织在一起。作为一种精神寄托,宗教在民族中是一种普遍现象,有的民族的宗教信仰比较正规,有系统的宗教信仰;有的民族则没有系统的宗教信仰,但都保持着比较原始的神灵崇拜和祖先崇拜。

虽然民族并不必然具有宗教的特征,即不能以宗教为标志划分民族,但在民族问题中却经常可以发现宗教的因素,有些民族问题

---

① 费孝通:"关于民族问题",《中国社会科学》,1980 年第 1 期。

甚至是以宗教信仰为导火索而引发的。比如南斯拉夫社会主义联邦共和国(南联邦)问题,就是典型的宗教信仰作为民族问题的焦点,并最终导致严重后果的事例。南联邦是由多个民族组成的,并有不同的宗教信仰,塞尔维亚人多半信东正教,阿尔巴尼亚人信伊斯兰教,斯洛文尼亚人多为罗马天主教徒,克罗地亚人多半信仰罗马天主教,门的内哥罗人多信仰东正教,马其顿人信奉东正教者居多,然其“正教”又自成一派。宗教信仰不同的民族分属不同的加盟共和国,在交往中就发生了宗教信仰得不到同等对待的现象,从而成为民族矛盾的源头。矛盾越积越深,最终导致南斯拉夫解体、波黑战争、科索沃战争等一系列问题。

宗教信仰之所以会成为民族问题的焦点,是由宗教本身的特殊性决定的。从宗教自身的规律来看,它是社会历史发展的产物,在物质生活和文化生活还没有发展到使宗教赖以生存的条件完全消失时,宗教就会继续影响人们的生活,不同宗教信仰之间的区别、宗教信徒之间的差异也会长期存在,宗教矛盾也不可避免。宗教又是一种群众性的活动,对宗教信徒来讲,维护自己的宗教信仰、维护同宗教信仰的成员的利益从来就不缺乏动力和基础。在现实中,宗教信仰往往又是民族性的,同一民族的成员往往信仰同一宗教,这样宗教就与民族交织在一起,成为群体的双重“标志”。不管是宗教方面还是民族方面的事情,都可以非常容易地结合起来,其复杂程度自然就增加了,处理起来的难度也更大。

3. 民族语言

语言是区别民族的重要标志,几乎每一个民族都有自己的语言,对于民族成员来说,语言是一个非常直接的区分标志。每个民族对自己的语言都有深厚的感情,它连接着民族所有的成员,这种连接既包括同时代的民族成员,又包括整个历史长河中民族的所有成员,因为语言将民族的文化和历史代代相传。可以这样说,语言是民族精神的凝结,是民族的生命力之所在。

正因为语言对一个民族如此重要，才导致在民族问题上语言成为焦点之一。民族语言的敏感性主要体现在民族使用自己的语言文字方面。一般来说，民族成员应该有使用本民族语言的权利，不管是官方语言还是日常生活中使用的语言。在现实生活中，由于种种原因，如统一官方语言与文字便于交流、民族歧视等原因，有些民族的这种权利没有得到尊重。在这种情况下，以民族语言为导火线非常容易引发民族问题。如加拿大的魁北克问题，那里的居民主要是英裔和法裔，而根据加拿大的规定，英语被作为官方语言，这样法裔魁北克人就认为自己的民族语言没有得到尊重，自己的权利受到侵犯，因而要求独立。

从当前的情况看，在民族问题中，有关民族自决和政权问题日益突出，成为民族问题中不可小视的现象。民族自决、民族国家是处理民族问题的一个重要原则，是指在一般情况下，一个民族有权决定与自身有关的事情，特别是建立民族国家的问题。这个原则对于保护民族自由发展、消除民族压迫的权利非常重要，但是它并不意味着每一个民族都要建立自己的国家。民族自决和政权问题之所以敏感和重要，正是因为部分别有用心的人利用这一原则，煽动民族成员闹独立、建立所谓“自己的国家”。当前许多国家内部的民族冲突、民族矛盾都与此有关，它应该引起我们的高度重视。对一个民族来讲，处于何种发展水平、民族成员生活水平的高低、民族今后的发展等问题，与是否建立自己的国家没有必然的联系，片面理解民族自决，可能将民族引向死胡同。在这个问题上，苏联是一个有力的证明，不少加盟共和国都认为是苏联导致自己的落后，幻想一旦独立将如何发达，事实却证明，乌克兰、中亚五国等在独立之后非但没有实现所谓的“发达”，甚至连经济生活的正常化都历经艰辛。

民族问题中的焦点之所以会成为“焦点”，在一定程度上与部分人的煽动、利用有很大的关系。虽然本民族成员对自己的风俗习惯、宗教信仰、语言等有非常高的认同感和崇拜之情，但一般不会毫

无来由地借此挑起事端,引发民族矛盾。当一些怀有某种动机的人以此为借口,利用民族成员对自己的风俗习惯、宗教信仰、语言的情感,以实现某种目的时,就会爆发民族问题。

三、民族问题、宗教问题与政治

（一）民族问题与宗教问题

宗教与民族一样,都是社会历史范畴,但与民族不同的是,它是一种社会意识形态。对于宗教的本质有不同的认识,包括自然现象的神秘化、神灵的情感寄托、精神心理反映等。这些观念的共同点是以唯心史观为基础,因此都存在局限性。

马克思主义揭示了宗教的真实本质。恩格斯说:"一切宗教都不过是支配着人们日常生活的外部力量在人们头脑中的幻想的反映,在这种反映中,人间的力量采取了超人间的力量的形式。"[①]宗教是人们对不可克服的自然力量和社会力量采取的超人间的形式,即相信在人世间之外还存在一种超人间的主宰力量,而把希望寄托在这种超人间的力量身上。随着社会的发展,人们对自然力量和社会力量的认识能力逐步增强,宗教就会逐步走向消亡。宗教的消亡要以与之相一致的社会经济基础的消亡为条件。

正因为在社会发展的不同阶段总存在不能克服的自然和社会力量,宗教也就不可避免地存在于人们的日常生活中。宗教又以信仰虔诚为基础,信仰一种宗教意味着将其神圣化,包括宗教仪式、宗教信条、宗教禁忌、宗教节日、宗教场所等。这样不同宗教信仰之间、宗教与非宗教之间在交往中必然会产生摩擦和矛盾,引发宗教问题。同时,国家对不同宗教的态度、宗教政策也可能导致不同宗教的情绪和反应,从而引起宗教矛盾。

前面已经指出,宗教信仰是民族问题的焦点之一,许多民族问

---

① 《马克思恩格斯选集》(第三卷),人民出版社,1972 年,第 354 页。

题都是因为宗教信仰而起的，或者是宗教信仰与民族问题混杂交错，宗教信仰问题以民族问题的形式表现出来。一个民族往往有自己的宗教，对一个民族的宗教采取什么态度和政策，往往与对民族的态度和政策等同起来。民族问题与宗教问题就这样密不可分，处理起来也更加棘手。

民族问题与宗教问题之间并不存在明确的从属关系，在某些情况下，二者也是相互独立的。这里为了方便，暂且将宗教问题作为民族问题的重要内容来对待，即在探讨民族问题与政治的关系、当代世界的民族问题以及当代中国的民族问题时，已经包括宗教问题，而不单探讨宗教问题。这里先简要分析宗教问题与社会政治生活的联系。

宗教与政治联系紧密，是一种相互渗透、相互影响的关系，这从政治发展史上就可以得到证明。第一，宗教影响着政治生活的内容。在宗教兴盛的时代，政治制度、政治思想、政治行为都是由宗教来决定的，离开宗教的支持，政治生活就无法进行。第二，宗教是统治阶级维持政治统治的工具。对统治阶级来说，利用人们对宗教的虔诚来维护自己的统治，是一种十分便利而有效的途径。所以在阶级社会，统治阶级总是极力维护一种宗教的神圣地位，并以此来统辖人民。第三，宗教影响着人们的政治行为。宗教信条、宗教礼仪等对人们的政治行为有直接的影响，比如基督教关于天堂和地狱的信念引导人们积极向“善”和正义，而以宗教的名义进行所谓“圣战”的事例就更多了。第四，在某些极端的情况下，宗教与政治呈融合状态，难以区分。典型的是欧洲中世纪的神权政治时代，而在当代一些政教合一的国家，宗教在政治中的成分也非常大，在日常行为中政治与宗教的区分也不是非常明显。

政治对宗教同样也会产生影响。第一，政治往往决定着宗教的地位乃至存亡。在专制社会中，政治权力拥有至高无上的地位，它往往决定了哪种宗教是合法的、正统的，哪种宗教是非法的、从属

的。那些获得正统地位的宗教往往被冠以“国教”,受到统治阶级的大力推崇而发扬光大,而那些非法的宗教则可能受到打压甚至灭亡。第二,政治权力也影响着宗教的内容。宗教一般都是对现实生活中某些情况的反映,以幻想的方式来表达一种希望、一种寄托,这样现实政治生活的内容,比如阶级压迫和剥削、政治不平等、男女不平等等,都会成为宗教的重要内容。第三,在某些情况下,政治权力与宗教势力相互勾结,共同维护专制统治。在这种情况下,虽然不能明确区分是政治决定了宗教还是宗教控制了政治,但政治权力的强制性和宗教的普遍性共同发挥了作用。

(二)民族问题与阶级问题

阶级作为一种社会历史现象,是政治发展中非常重要的内容,而阶级分析方法也是马克思主义认识社会政治发展的重要方法,马克思主义揭示民族和宗教的本质、分析其发展规律,都是以阶级分析法为基本出发点的。探讨民族问题与阶级问题的联系,是认识民族问题与政治的关系的基础。民族问题与阶级问题既有联系又有区别。这种联系体现在:

首先,民族问题的根源是阶级问题。在阶级社会中,民族是由不同的阶级组成的,基本不存在一个民族只有一个阶级的现象。阶级因素作用于民族问题,就使其具有了阶级的性质,民族矛盾、民族压迫归根结底是因为阶级矛盾和阶级压迫。马克思指出:“现存的所有制关系是造成一些民族剥削另一些民族的原因。”[①]正因为不同民族对生产资料的占有情况不一样,才造成一个民族剥削另一个民族的情况。在阶级社会,占有生产资料从而掌握国家政权的统治阶级,利用手中的工具来散播民族偏见、制造民族矛盾、挑起民族纷争,以这些民族问题来转移阶级斗争的视线,维护阶级统治。恩格斯指出:“在英国,爱尔兰工人和英国工人的对抗,始终是英国的阶

① 《马克思恩格斯选集》(第一卷),人民出版社,1972 年,第 287 页。

级统治赖以维持的最有力的手段之一。"[1]马克思、恩格斯同时指出："人对人的剥削一消灭，民族之间的敌对关系就会随之消失。"[2]这句话已经深刻揭示了民族问题的阶级根源。

其次，在阶级社会，民族压迫的实质是阶级压迫。民族压迫的外在形式是一个民族压迫另一个民族，但其实质却是压迫民族中的统治阶级对被压迫民族中的广大劳动人民的压迫。在现实中不容回避的事实是，各个民族中都有统治阶级（或以宗教统治团体、民族武装团体等形式存在）和被统治阶级之分，在民族压迫中，处于被压迫地位只是被压迫民族中的被统治阶级。虽然被压迫民族中的统治阶级与压迫民族的统治阶级不具有同样的地位，甚至充满了矛盾和斗争，但他们总是能够相互妥协和勾结，共同压迫被压迫民族的被统治阶级。同样，压迫民族中的被统治阶级也不是民族压迫的主角，虽然他们总体上属于压迫者，但由于他们自身受到本民族统治阶级的压迫，并没有多少压迫的资本（包括生产资料、暴力工具等），所以他们并不能对被压迫民族的被统治阶级施加压迫，更谈不上压迫被压迫民族的统治阶级了，充其量他们也就是在心理上处于相对优越的地位。民族压迫的阶级实质是马克思主义揭示出来的。在《法兰西内战》中，马克思分析了法国的统治阶级借民族压迫来实现阶级统治和阶级压迫的实质，在国家危亡之时，"国防政府"首先考虑的不是民族利益而是阶级的统治，"阶级的统治已经不能拿民族的外衣来掩盖了；在反对无产阶级时，各民族政府是一致的！"[3]

民族问题与阶级问题又是有区别的。第一，民族和阶级是两个不同的范畴。虽然都是人类的共同体，但阶级是以与生产资料的关系为标准划分的，而民族则是依据地域、语言、经济关系和心理素质加以区分的。区分标准的不同决定了这两种人类社会团体的区别。

---

① 《马克思恩格斯选集》（第二卷），人民出版社，1972 年，第 456 页。
② 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社，1972 年，第 380 页。
③ 《马克思恩格斯选集》（第二卷），人民出版社，1972 年，第 398 页。

第二,民族问题的范围比阶级问题广。一般来讲,阶级问题都是一国范围内的事,虽然不同的国家都可能存在阶级压迫、阶级斗争,但这些阶级问题的解决主要是在一国之内进行的,而且阶级问题的解决往往只涉及相关的阶级。民族问题则不一样。民族压迫、民族斗争往往是以全民族的形式进行的,民族中的各阶级都会参与民族斗争,如抗日战争中中国各民族共同抗击日本侵略者。民族问题也可能超出一国范围而具有世界性,因为不少民族都分布于一个以上的国家,当发生民族问题时,就涉及相关的国家。第三,民族问题存在的时间比阶级问题长。阶级问题随着生产资料私有制的消灭而消失,但民族问题并不会因为阶级的消失而消失。今后由于民族差异仍然存在,所以民族问题也将长期存在。第四,民族压迫和阶级压迫、民族斗争与阶级斗争的特点不一样。阶级压迫和阶级斗争最集中的体现是在经济方面,经济利益以及与此相关的政治利益是其核心,而民族压迫和民族斗争的范围要广得多,不仅涉及经济利益和政治权利,还涉及风俗习惯、宗教信仰、语言文字等方面。民族压迫和民族斗争往往比阶级压迫和阶级斗争复杂得多。

在民族问题与阶级问题的关系上,马克思主义的一个基本观点是:“民族问题的实质是阶级问题。”关于这一观点,曾经有不同的认识,特别是“文革”期间,“四人帮”将对这一观点的片面理解发挥到极点,将社会主义国家的民族问题都当作阶级问题来处理,导致在民族问题上阶级斗争的扩大化,给民族团结和民族稳定造成了不良的影响。马克思主义的这一基本观点是正确的,但是它有特定的背景,不能抛开背景而将其普遍化。在马克思等人所处的资本主义时代,由于阶级斗争是社会的主要矛盾,民族问题都具有阶级性是肯定的。但是在阶级斗争已经不再是主要矛盾的社会主义社会,民族问题的实质是否仍然是阶级问题就不能一概而论了。在多数情况下,民族矛盾是人民内部矛盾,因而不具有阶级性,其原因也仅仅是民族差异;在少数情况下,如某些民族分裂分子以及他们与国外敌

对势力相勾结而挑起的民族问题，则仍然是敌我矛盾，是阶级斗争的延续。正确认识民族问题与阶级问题的关系，是正确处理当前中国的民族问题的前提。

（三）民族问题是社会政治总问题的一部分

“民族问题不能认为是什么独立自在的、一成不变的问题。民族问题只是改造现存制度总问题的一部分，它完全是由社会环境的条件、国家政权的性质并且总的说来是由社会发展的全部进程决定的。”①这是马克思主义关于民族问题的基本定位，民族问题并不是独立于社会发展进程的，而是随着社会的发展特别是政治的发展而变化，民族问题与社会政治总问题联系紧密。

所谓社会政治总问题，也就是由政治的核心问题即国家政权问题联结起来的所有政治问题，其集中体现就是国家政权问题。马克思等人由于所处的时代以及指导无产阶级政治发展的需要，特别强调革命的重要性。民族问题作为社会政治总问题的一部分，主要是民族问题与国家政权问题特别是革命问题的关系问题。

首先，民族问题的解决依赖革命和国家政权。民族独立、民族解放往往需要通过革命运动、建立国家政权来实现。近代以来的民族问题都说明了这一点。在资本主义发展初期，以资产阶级为主要力量的民族运动，以废除封建割据、建立统一的国内市场为目标，并最终通过建立资产阶级政治统治而实现。同样，殖民地半殖民地国家的民族解放运动，也是通过民主革命、建立独立的民族国家来实现的。只有劳动者阶级当家作主的国家政权，才能从根本上消除民族歧视和民族压迫，实现民族平等和民族团结。

其次，民族问题对革命的成功和国家政权的稳定产生影响。民族问题处理得好坏，对革命和政权都会产生重要影响。以殖民地半殖民地人民反对帝国主义的民族革命为例，只有唤醒全民族，实现

---

① 《斯大林选集》（第四卷），人民出版社，1972年，第378页。

民族团结,共同反抗民族压迫,才可能取得革命的胜利,亚非拉一系列民族革命战争都证实了这一点。在民族独立、建立国家政权的情况下,民族问题处理得好坏直接关系到政权的稳定。当国家遭到外部入侵或者遇到危急情况时,只有各民族团结一致、共同抗击侵略、共同面对危机,才可能保证国家的安定。在一般情况下,存在民族问题的国家也非常容易陷入不稳定状态,甚至可能导致国家政权的灭亡,如南斯拉夫问题就是典型的民族问题影响国家政权的稳定,并最终导致国家的解体。新中国成立以来,由于推行了正确的民族政策,实现了民族团结,从而使政权获得了各民族的高度认同,为维护社会稳定,推动经济发展提供了保证。

第二节　当代世界的国家与民族问题

民族问题是当代世界各国普遍面临的问题,不管是发达国家还是发展中国家,都不同程度地面临着民族问题的困扰,在有些国家,民族问题甚至影响到国家的生死存亡。由民族问题引发的其他问题,如地区冲突、恐怖主义等,也时有发生,严重影响到世界的安全。正确处理民族问题成为世界各国的共同目标。

一、资本主义国家的民族问题

民族问题不是在资本主义时代才出现的,但是在资本主义时期,随着生产力的发展和生产方式的改变,建立统一的民族国家以统一国内市场的要求使民族运动的兴起不可阻挡,民族问题在这时凸显出来。但是资本主义终归是一种阶级统治的社会,这决定了它的民族问题的基本特征。

(一)资本主义国家的民族观和民族政策

“在各个不同的时期,有各个不同的阶级出现在斗争舞台上,而

且每一个阶级都是按照自己的观点来理解‘民族问题’的。”[①]斯大林的这一论断表明，不同的阶级有不同的民族观。民族观不仅是每个阶级理解民族问题的基础，而且是制定民族政策、处理民族问题的基本指导思想。

资本主义的民族观就是民族主义。列宁指出：“资产阶级的民族主义和无产阶级的国际主义——这是两个不可调和的口号，它们同整个资本主义世界的两大积极营垒相适应，代表着民族问题上的两种政策（也是两种世界观）。”[②]这里所谓的资产阶级的民族主义，与现在普遍意义上的民族主义并不是一回事，而是指特定的历史条件下，资产阶级所推行的以民族歧视和民族压迫为核心的民族政策。

资本主义时期，特别是帝国主义阶段，资产阶级为了扩大海外市场，争夺原料产地，在加紧剥夺本国劳动人民的同时，积极开辟海外市场，实施殖民掠夺，对殖民地民族实施压迫和剥削。这就是资产阶级的民族主义的具体体现。资产阶级这种民族主义是以本民族的利益，特别是本国资产阶级的利益为中心的，以牺牲其他民族的利益为前提，是典型的民族利己主义。

资产阶级的民族主义主要通过民族歧视、民族压迫和民族利己来实现，这也是资产阶级民族政策的基本内容。

民族歧视是资产阶级民族主义的理论前提，它通过宣扬民族优越、制造民族之间的差异来实现。为了实现对其他民族的压迫和剥夺，并将其变为“自然”的事情，资产阶级极力宣扬民族优劣论，认为资产阶级的某些民族是优秀民族，而殖民地被压迫民族是劣等民族，并宣扬民族优劣是天生的、不可改变的，优秀民族歧视、统治、压迫劣等民族是正常的。资产阶级民族歧视以法西斯主义最为典型。

---

① 《斯大林全集》（第1卷），人民出版社，1953年，第27页。

② 《列宁全集》（第20卷），人民出版社，1958年，第9页。

通常资产阶级的民族歧视主要表现在实际行动中,表面上则宣传民族平等,而法西斯主义不断推行民族歧视的政策,而且大力宣传民族优劣论,将民族歧视表现得淋漓尽致。

民族压迫是资产阶级民族主义的核心。资产阶级推行民族主义,就是为对其他民族实施压迫和剥削,以满足自己的利益需求。资产阶级民族压迫的主要对象是殖民地半殖民地的人民,在这里,资产阶级推行一套严酷的民族压迫政策,掠夺殖民地民族的各种财富和资源,镇压人民的反抗。同时,资产阶级对本国人民也采取压迫政策,在多民族的资本主义国家,一些少数民族也遭受着沉重的压迫和剥削,特别是在国内人民革命力量高涨的情况下,这种压迫体现得更为明显。

民族利己是资产阶级民族主义的真实意图。资产阶级总是将自己的利益放在第一位,不管是民族歧视还是民族压迫,都是为了实现资产阶级的一己私利。这与资产阶级的本性是一致的,因为资产阶级意味着唯利是图,为了实现自己的利益可以不择手段,牺牲其他民族的利益在他们看来是当然的。

资产阶级推行民族主义,也是为了转移本国阶级斗争的视线。当阶级压迫和剥削以民族压迫的形式出现时,国内的被压迫阶级也可能从民族压迫中获得某种“压迫民族”的心理安慰,从而将反抗本国压迫阶级的斗争转移到镇压被压迫民族的反抗上去。但是这种转移并不能改变资产阶级民族主义的实质,当国内阶级斗争激化时,资产阶级对被统治阶级的镇压也会毫不留情。

需要强调的是,资产阶级的民族主义在特定历史时期体现得非常明显,而在当前阶段,由于殖民统治的瓦解,绝大多数民族都实现了民族解放和民族独立,这种民族主义失去存在的基础。但这并不意味着资产阶级改变了民族主义的民族观,而是以新的形式体现出来,那就是新兴民族国家与资本主义国家主导的国际经济旧秩序之间的矛盾,即南北矛盾。资产阶级虽然失去了对殖民地的控制和掠

夺，但它们依靠自己的经济优势继续控制着世界经济秩序，广大发展中民族国家不得不在这个世界经济秩序下继续接受资产阶级的压迫和剥夺。这是资产阶级民族主义的当代形态。

（二）资本主义国家民族问题的实质

从资产阶级的民族观中就可以看出，资本主义国家的民族问题主要是阶级斗争问题。虽然在不同的阶段这种性质在程度、方式上有不同的体现，但总体上说，阶级斗争仍然是资本主义国家民族问题的中心。

在资本主义发展初期，资产阶级通过革命胜利掌握了国家政权，推行资产阶级的阶级统治，民族压迫和剥削也随之展开。资产阶级阶级统治的对象是本国所有劳动人民，在多民族的资本主义国家，被压迫民族也是阶级统治的对象。随着资本主义发展到垄断帝国主义阶段，资产阶级在抢占世界市场的过程中也将自己的阶级统治推向了全世界，广大殖民地半殖民地民族都被纳入资产阶级阶级统治的范围。这时，资本主义国家的民族问题，主要是资产阶级与殖民地半殖民地民族中被统治阶级之间的矛盾和斗争，其中也包括资产阶级与被压迫民族的统治阶级之间的矛盾，这种矛盾本质上是阶级斗争。当前，殖民统治虽然解体了，但资本主义国家的民族问题并没有彻底解决，资产阶级凭借经济优势对广大发展中民族国家实施的剥夺，本质上仍然是阶级矛盾和阶级斗争，只是表现形式有所变化。所以资本主义国家的民族问题，本质上主要是阶级斗争问题。

当然，也不能排除资本主义国家内因为民族差异等非阶级问题而产生的民族问题。在多民族的资本主义国家，不同民族仍然存在风俗习惯、宗教信仰、语言文字以及经济、文化发展水平等方面的差异，各民族在交往过程中也就不可避免地会产生矛盾，导致民族问题。虽然这些民族问题可能与资产阶级的阶级统治或多或少有联系，但绝对地将其归结为阶级统治和阶级斗争也是不科学的，需要

客观分析、具体对待。

另外,在一些发展中国家,也存在民族主义和民族问题,对此也要慎重对待,不能简单地以阶级斗争来概括。民族主义曾经是殖民地半殖民地国家争取民族独立和解放的思想武器,正是在民族主义的旗帜下,这些国家的各民族统一起来,共同反抗资产阶级的殖民统治,并获得最后的胜利。显然这种民族主义是值得肯定的。列宁曾经指出:"必须把压迫民族的民族主义和被压迫民族的民族主义区别开来,把大民族的民族主义和小民族的民族主义区别开来。"①被压迫民族的民族主义,是反对民族歧视和民族压迫、争取民族自立的正义运动,是反抗殖民国家的资产阶级的阶级统治的正义斗争。

二、民族运动与民族国家

从民族产生以来,民族纷争、民族矛盾就一直存在,它们都可以被看作广义的民族运动。这里的民族运动有特定的含义,它是指近代资产阶级革命以来各民族反对分裂和压迫、争取独立和解放的运动。民族运动与民族国家有紧密的联系。民族国家是17世纪以后才出现的概念,之前虽然也不缺乏国家这种共同体,但它与民族并没有太多的联系。当有着共同语言、经济生活、心理素质的民族与按地域组织起来的国家结合起来时,就产生了民族国家,它将人们对民族的认同和对国家的认同统一起来,并按照各民族自治的原则,由国家(政府)实施统治和管理。

现代国家基本都是民族国家(虽然并不是绝对意义上的一个民族一个国家),这些民族国家主要是在两次民族运动中建立起来的。

第一次民族运动以资产阶级革命为契机。资产阶级诞生之后,通过发展经济获得了巨大的利益,出于经济继续发展的需要,资产

---

① 《列宁全集》(第36卷),人民出版社,1959年,第631页。

阶级从生产要素自由流动出发,要求建立统一的国内市场和统一的政治、经济、文化中心,从而发动了反对封建割据和封建专制的资产阶级革命。资产阶级的这一要求与各民族要求建立统一的民族政治、经济、文化中心和国家政权的自觉意识是一致的,从而使民族运动与资产阶级革命结合起来。

从实践看,资产阶级革命的进程也就是民族国家形成的过程。资产阶级革命,是资产阶级领导的、各民族人民则被广泛发动起来并积极参与其中,最终建立起资产阶级民族国家。英国、法国等一批较早的资产阶级民族国家,都是在这一次民族运动过程中建立起来的。

第二次民族运动是指20世纪以来的民族运动,它存在于20世纪多数时间里,并在一战后、二战后和20世纪六七十年代形成了三次高潮,世界上多数民族国家也是在这一时期建立的。19世纪末20世纪初,资本主义发展到帝国主义阶段,先前建立的资产阶级民族国家在资产阶级的阶级统治下,已经不满足于国内市场,纷纷将目光转向世界上不发达的地区,并通过武力强占资本输出和原材料市场,实行殖民统治。从这时开始,广大的不发达国家就开始了反抗殖民统治、争取民族独立和解放的民族运动。各国的民族运动形式不一样,有武装反抗,有资产阶级性质的改良运动,也有非暴力不合作运动。通过长期的艰苦斗争,并借助两次帝国主义世界大战的缓冲机会,亚非拉众多殖民地取得了民族解放运动的胜利,建立了独立自主的民族国家。

20世纪的民族解放运动有一个鲜明的特征,那就是民族运动与无产阶级革命的结合。在这些民族运动中,有些是由无产阶级政党领导、各族人民积极参加的,结果建立起社会主义的民族国家,像俄国十月革命后建立共产党领导的苏维埃社会主义共和国联盟,中国的民主革命也是中国共产党领导的,建立了社会主义新中国。

三、当代民族主义运动

从20世纪80年代末开始,一股新的民族主义浪潮在世界兴起,欧亚大陆、非洲、拉丁美洲的众多国家和地区陷入民族主义旋涡,引发了无以计数的民族问题和多次地区冲突、战争。在民族主义的冲击下,苏联、南斯拉夫、捷克斯洛伐克分别于1991年、1992年、1993年解体;南斯拉夫地区的穆、塞、克、阿等民族之间的矛盾导致了波黑战争、科索沃战争,将数以万计的人们卷入战争;欧洲的发达地区同样避免不了民族主义的冲击,英国的北爱尔兰问题,西班牙的巴斯克地区问题,法国的科西嘉岛问题一直困扰着这些国家;在亚洲,民族主义的发展同样迅猛,斯里兰卡的泰米尔人、伊拉克等地的库尔德人、菲律宾的摩洛人的民族分离主义运动非常活跃,巴以冲突、印巴冲突都与民族主义关系重大,伊斯兰原教旨主义运动更是波及亚洲和非洲的众多国家,在宗教和民族冲突的基础上还蔓延为世界性恐怖主义活动;非洲的民族主义与种族、部族矛盾交织在一起,引发了索马里、卢旺达、刚果等国惨烈的种族屠杀;在美洲,土著印第安人的民族主义倾向给许多国家造成隐患,加拿大的魁北克人独立运动一直没有得到妥善解决。民族主义已经成为当今世界各国共同面临的难题。当代世界的民族主义浪潮,与此前的民族运动相比有很多特殊的地方:

第一,当代民族主义运动浪潮与冷战结束后的世界局势有密切的关系。冷战时期,以美国和苏联为首的两大集团之间的对峙将世界上许多矛盾都掩盖起来了,其中就包括众多的地区和民族争端。冷战结束后,这些力量终于得到了释放的空间,各种民族分离主义、民族仇视、领土纠纷等纷纷登上舞台,在缺少外部强大压力的情况,各自按照自己的“路线”运行,以实现所谓的“正义”目标。

第二,当代民族主义运动的主要依据是民族自决,但是以对民族自决的片面理解为基础。正是民族自决的原则“激励”不少民族

的“斗争”，对于它们来讲，民族自决意味着建立本民族的国家，任何一个民族都不能接受异民族的统治。于是那些没有建立独立国家的民族在对民族国家的向往中行动起来，或者要求建立独立国家，或者要求与本民族建立的民族国家合并，各种民族主义运动不断涌现。魁北克的法裔加拿大人不能接受英裔加拿大人的“统治”，车臣反对俄罗斯，而并非一个真正“民族”的穆斯林也幻想建立所谓的“穆斯林共和国”。以所谓的民族自决为精神支柱而发动民族主义运动和民族战争，其持久性和严重后果已经充分表露，它带给人类的只有灾难。

第三，当代民族主义运动往往是在各种旗号下实现某些非正义的目标。民族主义风起云涌，都是在某种旗号下进行的，而这些旗号的背后又往往是少数人的利益和野心。对众多民族成员来讲，他们只不过是被利用的棋子，并最终承受民族主义运动的后果。一些怀有特殊目标者往往利用民族的风俗习惯、宗教信仰等煽动民族仇恨，挑起民族争端，并伺机引发民族冲突和民族战争，最终实现分离国家、迎合外部势力、夺取政权等目标。比如，波黑的穆、塞、克族的民族运动只不过是为了建立独立的民族国家，而当前中国新疆、西藏等地的民族主义活动则与境外敌对势力的支持有密切关系。

第四，当代一些民族主义运动与人类发展的总体趋势不一致。当代民族主义运动一般都会导致比较严重的后果，轻则影响经济发展、政治稳定和社会发展，重则导致战乱甚至国家的解体。如苏联在民族主义运动中解体，而其后继的国家在很长一段时间里都面临着经济和社会发展方面的问题，民族独立也没有为它们带来理想的社会模式。伊斯兰原教旨主义运动，特别是所谓的“圣战组织”更是演变为全人类的公敌——国际恐怖主义。不难发现，当代的民族主义运动并不是人类社会进步的推动力量，这与前面几次民族运动完全不一样。不管是资产阶级革命时期的民族运动，还是20世纪的民族解放运动，都在不同程度上推动了人类社会的进步，总体上都是

积极的社会运动。而当代的民族主义运动则不具有这种积极意义,它给人类带来的只有冲突、战争、屠杀和恐怖。

当代民族主义运动已经成为一种全球问题,向人类和平与发展发起挑战。不管是发达国家还是发展中国家,资本主义国家还是社会主义国家,都无法避免受到民族主义运动的冲击和危害。对于民族问题发展这一新动向,各国必须高度重视和慎重对待。一方面,民族主义运动有深刻的历史根源和现实原因,不能一概采取武力镇压等方式“粗暴”处理,而应该在公平、公正的民族政策的指导下,充分实现各民族的利益,坚决避免大民族主义、民族压迫、民族歧视、民族不平等的遗毒。另一方面,对于某些危及人类生存和发展的民族主义活动,要采取坚决斗争的方式,不能有任何姑息之举。同时,对那些以民族问题为借口,来实现干涉别国内政或实现个人野心的行为,也要采取坚决斗争的策略。总之,由于种种民族主义运动的消极后果,民族主义在当前已经成为一种“反动”潮流,今后要努力恢复其正常社会运动的色彩,避免其危害人类社会的发展。

第三节　当代中国的国家与民族问题

当代中国是一个统一的多民族国家。社会主义国家的性质决定了民族问题在当代中国的性质,而民族差异在事实上的存在又导致民族问题仍然存在。新中国自建立起就确立民族平等和团结的政策,并在少数民族聚居地区实行民族区域自治制度,这是民族和睦、共同发展的保证。正确认识和处理当代中国的民族问题,是关系到国家发展全局的大事,也关系到社会主义建设事业的成败。在当前复杂的国际局势下,中国必须处理国内民族问题以及在国际性的民族问题上作出正确的决策和艰苦的努力。

一、当代中国的民族、宗教问题

当代中国有56个民族,各民族都在长期发展中形成了自己的民族特征,包括语言文字、风俗习惯、宗教信仰、心理素质等各个方面。这些民族特征并不因为社会主义制度的建立、阶级压迫和阶级剥削的消灭而消失了,事实上,在社会主义不断发展的今天,各民族的一些特征也在某种程度上得到了发展,只不过这种发展有的是自觉的,有的是不自觉的。比较典型的就是民族文化。比如在各种音乐舞蹈表演中,民族音乐和舞蹈受到广泛的欢迎,身着民族服装演唱民族歌曲、跳民族舞蹈已经成为一种"时尚",这在无形中起到促进民族文化发展的作用。另外像各种民族风情旅游、侧重于民族生活的社会调查研究等,也在不同程度上起到促进民族文化的作用。这种促进和发展是社会主义国家需要的,是体现民族平等和共同发展政策的需要,也是整个人类发展的需要。但是客观地讲,民族特征的存在,不可避免地会在民族交往中形成"民族意识",即通过这些比较明显的外在特征将本民族与其他民族区别开来。这种民族意识轻则导致交往中的民族排斥、以民族为中心的小团体等不利于建立和睦的人际关系的现象,重的可能导致民族争端和民族纠纷。

现实中因为民族宗教信仰、风俗习惯的差异而引发的矛盾冲突并不少见。如2000年12月8日,山东省阳信县河流镇发生的回汉民族冲突,导致比较严重的后果,其原因就是民族宗教信仰和生活习惯问题。2000年,浙江电视台播放了电视剧《张文祥刺马》,其中涉及回族人民的生活习惯问题,也引起回族群众的强烈不满。在当代中国,各民族之间是平等的,各民族的特征都应该得到尊重,而不能就民族特征来歧视、侮辱任何民族。这是处理民族问题的基本原则。

当代中国各民族之间的差异还体现在经济、政治、文化发展水平上。由于历史等各方面的原因,当代中国各民族处于不同的发展

水平。新中国的建立,虽然使各民族都进入社会主义社会,但并没有因此而完全消除民族发展水平上的差异。比如,当时的鄂伦春族从原始社会末期氏族公社发展阶段跨越几个社会形态直接进入社会主义。现在,各民族发展水平的差异集中体现在经济发展方面。在改革开放过程中,一些少数民族由于地理位置、周围环境、思想认识、经济能力等各方面的限制,发展相对缓慢。如在列入"八七计划"国家重点扶持的592个贫困县中,少数民族贫困县有257个,占43.4%。发展水平的差异也是导致民族问题产生的重要原因。相对落后的民族会因此产生不平衡心理,将自己的贫困落后归结为政府的政策、发展速度快的民族的"剥夺"、社会整体环境对本民族的"歧视"等,因此可能采取过激行为,引起民族纠纷甚至冲突。

由于民族、宗教问题的存在,同时作为一种"敏感"问题引起各方的关注,往往导致现实中某些不具有民族问题性质的事情被"民族化"。这也是民族矛盾和纠纷持续存在的原因之一。比如,某学校不同民族学生之间发生矛盾,本来是正常的同学之间的关系,只要按照学校的纪律处理就可以,但是学校要考虑到这涉及民族问题、比较敏感,因此采取特殊的处理措施,其结果只能是增加处理涉及民族因素的事情的难度,也使民族问题处于焦点位置。

另外,民族宗教问题也是影响社会政治稳定、国家安全的重要因素。在不同民族、不同宗教信仰的人们之间本身就存在差异,这种差异往往对社会和谐、国家统一会产生消极影响。同时,受当代极端民族主义的影响,一些民族分裂分子以民族问题、宗教问题为借口,煽动部分人民群众为了某些不切实际的目标、甚至是少数分裂分子自身的利益而破坏社会稳定和发展的局面,制造恐怖气氛,甚至在某些国外势力的支持下进行分裂国家的活动,典型的如"东突"问题。这些现象虽然是局部的、少数的,但其影响却非常恶劣,所以必须对其提高警惕。

二、当代中国民族问题的实质

中国共产党领导中国人民进行民主革命取得胜利后，建立了社会主义国家，消灭了阶级压迫和阶级剥削，消除了民族压迫和民族剥削的根源。同时，中国实行民族平等政策，消除了民族歧视和民族隔阂。根据马克思主义的民族理论，随着社会的发展，民族之间的差异由于民族的融合而逐步消失，在人类进入共产主义以后，各民族将融为一体，民族将消亡，民族问题也将不复存在。

但是从当前中国的实际情况看，民族问题还在一定阶段、一定范围内存在，比如比较普遍的民族地区经济发展相对缓慢问题，偶尔发生的民族纠纷和民族争端，以及一些民族主义活动。从总体上讲，当代中国的民族问题主要是由民族差异引起的，同时民族主义的遗留也有一定的影响。

当代中国的民族问题已经不是阶级斗争问题，这是社会主义国家的性质决定的。生产资料公有制的建立消除了阶级存在的经济基础，也消除了阶级斗争在大范围内存在的可能性。但是消灭了私有制并不等于消除了各民族之间的差异，也不等于彻底消除了民族问题。当前中国的民族差异主要体现在两个方面：一是各民族自身的特征没有消失，二是各民族在经济、文化等方面的发展差距仍然存在。

在当代中国，还存在民族主义的残留，这也是民族问题产生的重要原因。历史上剥削阶级统治造成的民族隔阂、民族仇恨不可能在短时间内完全消失，大民族主义也在某些人的心里残存，一些民族主义分子或借助境外势力的支助继续从事民族分裂活动，或在国内暗中制造民族纠纷和民族冲突，甚至制造恐怖事件。这些都严重危害着社会主义国家的安全、稳定和发展。因民族主义残留而引发的民族问题是当今中国必须高度重视并要坚决取缔的，不仅因为它危害国家的统一和安全，更因为它不符合各民族的根本利益。

三、当代中国处理民族问题的基本原则

新中国的成立,标志着统一的多民族的社会主义国家的建立。从新中国成立时起,党和政府就庄严宣布,废除一切民族歧视和民族压迫政策,各民族一律平等,并将其纳入《共同纲领》之中。同时,还先后颁布了一系列保障民族平等权利、禁止歧视和侮辱少数民族的法令和规定。总体来说,当代中国处理民族问题的基本原则是民族平等、民族团结和民族共同繁荣。

《宪法》规定:"中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法权利和利益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫,禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。"这是当代中国处理民族问题的基本准则,也是各项民族政策所遵循的原则,其基本内容就是民族平等,在平等的基础上实现民族团结和共同繁荣。

民族平等是这一原则的核心内容,也是基础条件。只有实现了民族之间的平等,才可能避免民族歧视,消除民族隔阂,实现民族和睦。马克思指出:"古往今来每个民族都在某些方面优越于其他民族。"①正因为任何民族都有自己的优越性,同时也存在自身的短处,所以任何民族都没有资格凌驾于其他民族之上,"一切民族,不论大小,都处于同等的地位,每个民族都是和其他任何民族同样重要的"②。

民族平等在资本主义时期就被提出了,但只有在社会主义国家才能实现真正的民族平等。当代中国的民族平等体现在以下四个方面:①民族不分大小,一律平等。民族平等是所有民族之间的平等,不能因为民族成员少、处于相对不发达状态而有任何歧视。在

① 《马克思恩格斯全集》(第二卷),人民出版社,1957 年,第 194 页。
② 《斯大林文选》(下卷),人民出版社,1962 年,第 507 页。

当代中国的56个民族中,珞巴族虽然只有2965人,但它与汉民族处于同等地位。②各民族在一切权利上完全平等。在当代中国,所有民族都有决定自己命运并按照自己的意愿管理自己民族内部事务的权利,各民族在政治、经济、文化、社会生活等各方面都享有同等的权利。③帮助一切民族实现民族平等权利,对弱小民族的利益和平等权利给予特殊照顾。《宪法》规定:“国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设事业。”2001年修改后的民族区域自治法,在财政、金融、贸易、教育、科技、文化等方面,规定了国家扶持民族地区发展的一系列特殊政策。在一些特殊的方面,对少数民族的照顾也是非常明显的,如在全国人大代表选举方面,要保证人口特少的民族也至少有一名代表。④各民族都必须履行相应的义务。权利与义务是一致的,各民族在权利上是平等的,在义务上也是平等的,任何民族都不能在履行义务上存在例外,如维护国家统一和安全,尊重国歌、国旗、国徽等。

民族团结是指各民族间在共同利益基础上结成的互助、合作、友好、和睦的关系。作为当代中国民族政策体系的重要组成部分,它主要包括以下四个方面的含义:①反对民族压迫和民族歧视;②维护、促进各民族之间和民族内部的团结;③各族人民齐心协力,共同奋斗;④反对民族分裂,维护祖国统一。

各民族共同繁荣是当代中国所追求的最终目标。各民族在平等基础上实现团结、共同奋斗,其目的是要实现各民族的共同繁荣和发展,最终实现社会主义国家的繁荣富强。在社会主义时期,各民族在经济、政治、文化、社会生活等方面的差异仍然存在,这是阻碍民族共同繁荣的主要因素,国家要采取各种有效的措施,发动一切力量,实现这些民族的发展。只有这样,才可能实现社会主义的目标——共同富裕。当前中国采取的“西部开发”战略,是改变民族地区落后面貌,实现各民族共同发展的重要举措。

在社会主义中国,正确处理民族问题,还要坚决反对任何形式

的大民族主义和地方民族主义。这是马克思主义在民族问题上的基本原则之一,也是当前中国需要重视的问题。大民族主义与地方民族主义都是违背民族平等、民族团结和民族共同发展的基本原则的。大民族主义主要体现为歧视少数民族,不尊重少数民族的语言、风俗习惯、宗教信仰,侵犯少数民族的权利,不积极推动少数民族的发展等。地方民族主义主要体现为注重民族地方的利益,为维护本民族的利益不惜牺牲其他民族的利益,为了民族局部利益而置国家整体利益于不顾,甚至危害国家统一和安全等。大民族主义和地方民族主义的危害在历史上已经表露无遗。当前,解决这些问题的主要方式是说服教育,让各民族认识到自己利益与国家整体利益的高度一致性,将自己的利益与国家整体利益紧密结合起来。同时,也要坚决反对任何企图借此分裂祖国、危害国家安全的活动。

四、民族区域自治制度

在民族平等、民族团结和民族共同繁荣的基本原则指导下,当代中国实行了一系列民族政策,其中最主要的就是民族区域自治制度。民族区域自治是指在国家的统一领导下,各少数民族聚居地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。中国实行民族区域自治,对于加强各民族平等、团结、互助的关系,维护国家统一,加快民族自治地方发展,促进少数民族进步,起到了巨大的作用。

(一)民族区域自治制度的建立和发展

民族区域自治是当代中国在马克思主义的民族观和国家学说的基本原理的指导下,根据中国民族和国家的实际情况确立的基本民族政策。1949 年 9 月的中国人民政治协商会议制定的《共同纲领》,就将民族区域自治制度确定为一项基本国策。1954 年召开的第一届全国人民代表大会,把民族区域自治制度载入了《中华人民共和国宪法》之中。此后历次《宪法》的修改,都载明坚持实行这一制度。2001 年修改颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》则明

确规定:“民族区域自治制度是国家的一项基本政治制度”。

1952年发布的《民族区域自治实施纲要》,对民族自治地方的建立、自治机关的组成、自治机关的自治权利等重要问题作出明确规定。1984年5月31日,六届人大二次会议通过了《民族区域自治法》。2001年,全国人大常委会对《民族区域自治法》进行了修改,使这一法律更加完善。

当前中国省级民族自治地区共5个。新中国建立前的1947年,内蒙古自治区就成立了;1955年10月,新疆维吾尔自治区成立;1958年3月,广西壮族自治区成立;1958年10月,宁夏回族自治区成立;1965年9月,西藏自治区成立。截至2003年底,全国共建立了155个民族自治地方,其中包括5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗)。根据2000年第五次全国人口普查,在55个少数民族中,有44个建立了自治地方,实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的71%,民族自治地方的面积占全国国土总面积的64%左右。

(二)民族区域自治制度的特点

民族区域自治制度是适合中国具体国情的基本制度,它比较好地解决了在多民族国家建立和发展社会主义制度的问题。总体来讲,这一制度具有如下特点:

1. 民族区域自治有特定的历史原因和现实条件

中国历史上就是一个统一的多民族的国家,这是当代中国在统一的社会主义多民族国家的基础上实行民族区域自治的历史依据。中国历代的统治者都努力建立统一的多民族国家,而且在多数时间内,中国都是统一的。统一的多民族国家促进了各民族之间在政治、经济、文化等方面的交流,增强了各民族对统一的中央政权的认同感。近代以来,中国遭受西方列强的欺凌和分割,各民族在团结起来共同抵御外来侵略的过程中培养起深厚的爱国热情,同时也认识到民族团结的重要性,只有各民族团结一致,才能推动整个国家

的发展和繁荣。

同时,当代中国又是一个多民族的国家,各民族呈"大杂居、小聚居"的分布格局,各民族之间的交流非常频繁,民族融合程度比较高。在少数民族相对聚居的地区,经济、文化发展状况的差别比较明显,各民族的风俗习惯、宗教信仰也各不相同,所以有必要根据民族聚居地区的实际情况采取不同的措施,促进各民族的发展。

综合考虑这些情况,当代中国采取了在统一的多民族国家的基础上实行民族区域自治的政策。首先,中国是一个统一的单一制国家,各民族自治地方都是中央政府统一领导下的自治地方,不存在任何不受中央政府统一领导的地区,民族区域自治不改变中国单一制国家的性质,民族区域自治地方也不同于联邦制下的州(邦)。其次,民族自治地方与其他非自治地方相比,享有一定的自治权。这是适应民族聚居特点、促进民族地方发展的必要举措。统一的主权国家与民族区域自治是相互关联的两个方面,缺一不可。

2. 民族区域自治建立在少数民族聚居的基础上

民族区域自治建立的条件是少数民族聚居地区,只有在一定区域聚居的少数民族,才能建立自治单位,少数民族散居或汉族聚居地区都不能建立民族自治单位。当前中国的民族自治地方有这样几种类型:一是一个少数民族聚居的地区建立起自治地方;二是以一个少数民族聚居为主,包括其他一个或几个少数民族聚居建立的自治地方;三是由两个或以上少数民族聚居而联合建立的自治地方。

3. 民族区域自治以自治机关充分行使自治权为核心内容

实行民族区域自治,就是为了让少数民族群众依法自己决定和管理自己的事,判定民族区域自治成功的标准首要的就是自治权的实现程度。当代中国的民族区域自治地方的自治权一直处于逐步完善之中,特别是改革开放以来,自治权得到进一步扩大和具体化,并通过法律制度和程序来保障自治地方的自治权。

4. 民族区域自治是为了实现各民族事实上的平等，促进各民族共同发展

在民族平等的原则下，仍然可能存在各民族事实上的不平等现象，如各民族经济发展水平的差距往往就非常明显，相应的生活水平也存在差距。实行民族区域自治，通过少数民族自治，避免因为事实上的不平等而造成的民族问题，同时通过国家在财政支持、基础设施投资、扶贫救助等方面的政策倾斜，促进少数民族地区的发展，最终实现共同繁荣的目标。

（三）民族区域自治地区的自治权

民族自治地方的自治机关除了行使《宪法》规定的地方国家机关的职权外，还依照《宪法》、《民族区域自治法》和其他法律的规定行使自治权，主要包括：①自主管理本民族、本地区的内部事务。民族自治地方各族人民行使宪法和法律赋予的选举权和被选举权，通过选出人民代表大会代表，组成自治机关，行使管理本民族、本地区内部事务的民主权利。②享有制定自治条例和单行条例的权力。③使用和发展本民族语言文字的权利。民族自治地方的自治机关在执行公务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字；同时使用几种通用的语言文字执行职务的，可以以实行区域自治的民族语言文字为主。④尊重和保障少数民族宗教信仰自由。⑤保持或者改革本民族风俗习惯。民族自治地方的自治机关保障各少数民族都有按照传统风俗习惯生活、进行社会活动的权利和自由。⑥自主安排、管理、发展经济建设事业。⑦自主发展教育、科技、文化等社会事业。[①]

实践证明，民族区域自治制度是处理当代中国民族问题的正确选择，它在维护祖国统一和安全、促进民族团结、实现各民族共同发展等方面作出了卓越的贡献。进入21世纪后，中国共产党领导中国

---

① 据国务院新闻办公室：《中国的民族区域自治》（白皮书），2005年2月28日。

人民在建设社会主义的道路上继续开拓创新,民族区域自治制度必将在这一历史伟业中继续发挥作用。随着国家加快少数民族地区发展各项措施的推进和社会主义和谐社会的构建,以及民族区域自治各种措施的完善和创新,少数民族地区的经济社会发展水平将进一步提高,也必将开创各民族共同繁荣发展的新局面。

拓展读物:

1. 马克思恩格斯:《共产党宣言》。
2. 列宁:《关于民族或"自治化"问题》。
3. 斯大林:《马克思主义与民族问题》。
4. 周恩来:《关于我国民族政策的几个问题》。
3. 宁骚:《民族与国家:民族关系与民族政策的国际比较》,北京大学出版社,1995 年。
5. 郝时远:《中国的民族及民族问题》,江西人民出版社,1996 年。
6. 张声作:《宗教与民族》,中国社会科学出版社,1997 年。
7. 马戎:《民族与社会发展》,民族出版社,2001 年。
8. 周平:《民族政治学》,高等教育出版社,2003 年。
9. (德)韦伯:《民族国家与经济政策》,甘阳等译,三联书店,1997 年。
10. (英)霍布斯鲍姆:《民族与民族主义》,李金梅译,上海人民出版社,2006 年。

思考题:

1. 如何理解民族的含义和民族的特征?
2. 民族问题与国家问题的联系。
3. 民族问题与宗教问题的联系。
4. 民族问题产生的原因以及民族问题的焦点。

5. 如何认识当代的民族主义运动?

6. 为什么说民族区域自治制度是处理当代中国民族问题的正确选择?

7. 中国处理民族问题的基本原则和主要政策。

第六章　国家(四):关于国际政治的若干问题

现代政治学,作为一门以国家和政府为主要研究对象的学问,始终把国家间的政治关系作为它的重要研究内容。国家之间的政治关系,既是国际关系问题又是国家问题,是一个涉及面相当广泛的范畴,其中有许多重要的实际问题和理论问题需要专门加以研究、处理,有些问题是一般性的政治理论研究所涵盖不了的。从目前的情况看,国际政治理论或称国际政治学已经成为广义政治学中一个独立的分支学科,作为政治学原理或政治学概论教学组成部分之一的"国际政治理论"所阐释和评价的内容,一般只是这一理论的基本观点、主要特点,以及关系到我国对内对外政策方面的一些重要问题。

第一节　国际政治的基本概念

一、国际政治的含义

国际政治,就是国家与国家之间的政治关系。国际政治理论,除研究国家之间的政治关系以外,还研究与此密切相关的国际社会、国际组织、国际政治运动、国际政治思潮、战争与和平等一系列

重要问题。

国际政治现象的存在早已是客观现实。在古代社会和中世纪，社会生产力发展的较低水平，决定了社会共同体之间的联系只能是处于有限地域上的相邻国家、民族、种族、部落之间交往、争斗的水平，而且无任何“规则”可言。春秋战国之争、古希腊雅典诸城邦之间的关系、“合纵连横”的概念等等，都显然不同于目前所说的“国际政治”概念。只是进入近代资本主义时代以来，随着近代民族国家的形成和现代通讯、交通、贸易乃至军事手段的出现，国家之间的稳定交往才日益扩大，国际关系也日益增多，国际问题也相应地日益复杂了。在这一历史背景下，对国际政治理论的系统研究逐步普及，并于第二次世界大战之后出现了“国际政治”这个新名词并被普遍加以使用，国际政治学作为一个学科得以确立。

二、国际政治理论研究的重要性

关于研究国际政治理论的重要意义，我国理论界一般是从以下三个方面加以理解的：

第一，国际政治关系在诸种国际关系中居于特别重要的地位。一国家间存在着多种关系，如经济关系、贸易关系、民族关系、文化关系、法律关系、政治关系等等。这些关系的地位和作用是不同的，其中国际经济关系是各种国际关系中最基本的关系，国际政治关系是各种关系中最活跃的关系。虽然国际政治关系以国际经济关系为基础，但在一定条件下，国际之间的政治冲突也会影响国际经济关系，以至在特定时期内改变国际经济关系的格局。

第二，国际政治关系日益复杂和重要。现在的国际社会是由以地域性的领土主权为基础的国家组成的，经过从古至今无数次的国际斗争，全球已经“各归其主”，“中间地带”已不复存在；加之现代交通、通讯、传播技术的迅猛发展和国际经济、贸易交往的迅猛增加，国家之间的关系日益频繁、复杂和多样，这些都使得国际政治关系

的地位和作用更加突出。各种国际矛盾的不断出现,使国家间的政治利害关系、政治斗争和政治协调不断得以强化。

第三,国际政治关系是国际实体——国家的内部政治、经济关系的延伸。随着国际政治、文化联系的日益紧密,特别是由于统一的世界市场的形成,一个国家对其对外事务的处理已经成为该国国内发展与稳定能够得以实现的重要方面。因此,各个国家无不从自身的利益出发给予国家的对外事务以高度的重视。

三、国际政治和国际政治研究的特殊性

关于国际政治和国际政治理论的特殊性,主要应从两个方面加以理解:

首先,从国际政治和国内政治的比较看,国内政治是以主权为其基础,以对阶级关系的处理为其性质的,国家所确立的法律和制度,政府的各种决策都具有特殊的强制性和普遍的约束力;而在“地球村”,则不存在主权,国际组织、国家协定以至国际法,也没有强制力和普遍的约束力,而是要以各方的“认可”为前提。

其次,从国际政治与国际经济的比较看,它们都属于各国之间的横向的或平行的关系,但是国际政治和国际经济相比又有其特殊性。第一,从构成国际政治格局的基本行为主体——国家的角度看,它内部社会关系的垂直统治模式和强制服从的性质,就显著地不同于一国经济生活中那种自发发展与政府调控相结合的特点。第二,从国与国关系的角度看,国际政治根本不具有国际经济那种公认的规则,而呈现出缺少统一的意志、价值观念和行为规范,各行其是的局面。因此,国际政治较之国际经济,是一个更加错综复杂、更加充满了矛盾和冲突的领域。这一特点在当代表现得尤为突出。

第二节 关于当代国际政治的若干问题

一、关于当代世界的基本政治格局

当代世界的基本政治格局是对战后国际政治发展的总结。尽管战后国际政治生活风云变幻，纵横交错，但只要追根寻源，都可以从二战的结局中找到其起始基础，都可以看到国际政治从两极化向多元化发展的趋势。

二战导致了国际政治的两极化，即以苏联为首的社会主义阵营和以美国为首的资本主义阵营相对立的基本格局。残酷的战争并没有使苏联一蹶不振。经过短短的几年时间，到 1950 年前后，苏联的工业总产值就达到了战前水平，同时完成了打破美国核垄断的战略任务。

苏联和欧亚大陆一系列在战后陆续走上社会主义道路的国家，结成了一个拥有占世界近三分之一人口的社会主义阵营，特别是占当时世界人口四分之一的中华人民共和国在建立之后所奉行的与苏联结盟的政策，显著地改变了东方乃至整个世界政治力量的对比。战后的美国，政治、军事、经济力量也都达到了自己的顶峰，其多样化的文化事业也得到了空前的发展，科技发展也居于世界的前列，成为资本主义阵营的霸主。在战争中重伤了元气的西欧各国和日本，为了恢复经济，同时也由于意识形态等方面的原因，只好暂时充当美国的伙伴。资本主义阵营对社会主义国家实行了军事威胁和经济封锁相结合的战略包围，并着手对社会主义国家长期实行“和平演变”的思想攻势；各社会主义国家也加强了彼此的经济和军事合作，并采取了联合、支持亚非拉民族解放运动的国际政治战略。这种两极对立的格局一直延续到 50 年代末到 70 年代初。

政治发展和经济发展一样，不平衡是绝对规律。世界经济发展

中不可避免的多元化,必然推动着国际政治格局由“两极化”向“多极化”的转变。这种转变推动了国际政治关系的分化与改组,加速了两大阵营内部的分裂,多极化的世界已初见端倪。比如,在70年代初,美国总统尼克松曾评价道,此时的全球有美、苏、中、日、西欧“五大力量中心”。我国理论界的一部分同志认为,正在崛起的第三世界也是当代世界政治生活中的一支重要力量。

80年代末,世界风云突变。东欧政局变化,德国统一,华约在事实上解体,美苏关系缓和,日本谋求充当政治大国,美苏关系及其所代表的东西方对立已在世界矛盾体系中处于地位下降的明显态势,而南北矛盾开始上升,各种影响全球的地区性冲突不断。90年代初,苏联的解体标志着当代世界的旧格局已经被打破,但是新的格局尚未建立起来,世界更将动荡不定。目前世界多极化的趋势仍在发展之中,我们还不能说“新旧交替”已经完成,“新旧交替”过程的完成需要一个较长的过渡时期。

在当今多极化的世界上,美国已经成为唯一的超级大国。美国“高兴地”看到了苏联的解体和迎来了它在海湾战争(1991年)中的胜利,但是它也受着国内经济衰退的困扰。日本、德国及整个西欧的崛起使美国的地位受到了挑战。苏联解体了,苏联各国正经受着前所未有的经济和政治困难,物质严重匮乏,民族矛盾加剧。但是俄罗斯接替了苏联在联合国的常任理事国地位和战略武装力量的主要控制权。考虑到苏联雄厚的重工业、国防工业基础以及科技潜力,应当承认俄罗斯联邦在国际关系中的实力仍然是十分可观的。

实行独立自主、和平外交政策的中华人民共和国是当今国际政治中一支重要的积极力量。中国先后实行过与苏联结成国家友好同盟和与苏美等国相隔绝的外交政策。近十余年来,务实的中国从发展经济、推进祖国的统一和维护世界和平的角度着眼,采取了不同任何一个超级大国结盟,也不同它们搞战略关系的方针;着重加强同第三世界国家的合作,发展同第二世界的正常关系;独立自主,

不搞“等距离”,也不搞“平衡”;根据自身的利益和事物本身的是非曲直决定自己的立场;既反对强权政治,又在和平共处五项原则的基础上努力改善同所有国家的关系。

目前,自强和联合的西欧正在形成中。所谓“西欧”实际上包括西欧、北欧、中欧和南欧区域内 24 个实行西方议会制度和多党制度的国家。“西欧”有三个突出的长处:经济实力雄厚,工业和科学技术发达;地理位置重要,自然条件较好;人民的政治、文化素质很高,有相当普遍的和平与联合愿望。战后初期,“西欧”在经济上有求于美国,政治上也不得不亦步亦趋。随着经济的恢复和发展,联合的趋势日益明显,经济一体化进一步深化,外交协调已经制度化,欧洲议会和跨国政党已经出现。到 90 年代中期,寻求建立“欧洲联邦”的努力很有可能被提上日程。作为盟国,西欧注意在对苏政策上与美国协调,但与美国的矛盾也在扩大。自强、联合的西欧的出现,对缓和国际局势和多极化的形成是有积极意义的。

二战后,日本在美国的帮助下恢复和发展了国民经济,调整了国家体制。自 60 年代以来,日本的经济迅速起飞,现已成为世界第三经济大国、最大的债权国和最大的贸易顺差国。在这种雄厚的经济背景下,日本的政治姿态有所变化,从 1987 年开始,日本军费开支几次突破占国民生产总值 1% 的限额,并参与了战略防御计划的研究工作。日本社会中的极右势力、民族沙文主义和军国主义有所抬头,在各个方面实现“国际化”的呼声普遍高涨。日本官方试图使日本成为联合国新的常任理事国的努力已初见端倪,种种推动措施引人注目。这些令亚太地区其他国家不安的举动说明,随着经济实力的增强,日本在国际政治舞台上所扮演的角色必将发生变化。

德国在国际事务中扮演的角色同样引人注目。德国是两次世界大战的策源地,战后作为西欧、北约的一部分,其作用受到制约。德国统一后,经济力量超过了英、法之和,国民生产总值居世界第四位。今后,它既有可能继续作为西欧集团的一个成员发挥作用,也

有可能依靠自身的力量重新成为一个强大的中欧。总之,统一的德国的出现,必将牵动整个世界,特别是欧洲格局的变化,其影响至为深远。

第三世界拥有世界三分之二的人口和陆地面积。它们的觉醒和联合正在构成一支强大的政治力量。虽然由于经济文化发展水平的限制,政治斗争的力量仍有一定的局限性,但是它们正在利用自己的自然资源优势、人口优势、地理位置特点和在某些技术领域的专长,同发达国家特别是霸权主义者进行着顽强的抗争。"欧佩克"石油输出国组织的有效斗争就是一个例证。第三世界国家的特点是,反对一些发达国家的政治垄断行为,要求在和平、发展等问题上有更大的发言权,不结盟运动和一些区域性经济或政治合作组织是这一斗争的主要形式。第三世界的崛起将进一步从根本上改变世界政治力量的对比。

国际政治关系的"多极",是彼此制约的"多极"。从总体上看,上述复杂的多极关系,也可以划分为"南北关系"和"东西关系"两个大的方面。"南北关系",就是发展中国家和发达国家的关系。南北关系主要是要解决建立平等的国际经济新秩序及相应的政治对话关系问题。它主要是寻找人类在经济生活方面的发展前景。"东西关系",就是社会主义国家和资本主义国家两大制度体系的关系问题。虽然东西方国家也存在着大量的经济矛盾,但更多的、更主要的是政治问题。

二、关于战争与和平的理论问题

"战争"与"和平"是现代政治学的重要概念。战争与和平的关系问题,是理论界和广大人民群众都很关注的"热点"问题。近年的研究随着我国对外政策的调整有了很大的进展。我国理论界关于战争的定义一般是这样的,战争是为了一定的政治目的而进行的武装斗争,是政治的继续。战争是解决阶级矛盾、民族矛盾、集团矛盾

的一种最高的斗争形式。现代战争的根源是帝国主义和霸权主义。

和平与战争是相对应的概念。我国理论界认为,所谓和平就是在一定范围内政治主体之间处于非战争的政治关系状态。在全世界的范围内如此,就叫作“世界和平”。和平既是一个政治目的,又是一种手段,也是一个政治过程。由于各国领导人的价值观和所信奉的意识形态不同,因而对和平有三种不同的理解:①合作型,即认为国家之间的合作有助于和平;②控制型,即认为凡能控制其他国家或区域就是和平或可以产生和平;③孤立型,即把本国与外国隔离开来,“相安无事”、不相往来就是和平。学术界的多数人认为,合作型的和平才是可取的。

当代中国所处的将是一个和平的环境,还是一个战争的环境?在一个相当长的时间里,社会主义国家关于战争与和平问题的基本观点是“帝国主义的存在使世界战争不可避免”,并以此作为自己制定对内外政策和战略的基本理论依据。战后国际形势发生的一系列重大变化,要求我们对当代世界的战争与和平问题作出新的估计。邓小平同志的一些论述集中反映了我们对这个问题的新看法。他指出:“我们多年来一直强调战争的危险,但是现在我们的观点有点变化。”“全世界维护和平力量进一步发展,在较长时间内不发生大规模的世界战争是有可能的,维护世界和平是有希望的。”①我们之所以认为战争可以避免,关键在于和平力量的增长超过战争力量的增长,国际政治中和平的、稳定的因素有很大的可能限制、制止战争的、动乱的因素。

第一,苏美两个超级大国以核武器为基础的“恐怖均势”,使它们之间对抗而又不失去控制,争夺而又离不开对话。形成这种特殊关系的决定性因素是苏美两国都拥有毁灭对方乃至整个世界若干次的核力量,在核战争中已经不可能有“胜利者”。这就加大了一方

① 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993年,第105、127页。

对另一方的“容忍”能力,从而使均势难以发生质变。

第二,世界各国之间,特别是市场经济国家之间千丝万缕的经济联系,成为和平因素制约战争因素的重要方面。目前,生产的社会化、国际化程度日益加深,跨国公司成为普遍现象,资本、生产、信贷、贸易相互交叉、休戚相关,战争的结局是各方经济共同崩溃。这就使得有关国家不敢贸然发动战争,垄断资本主义也要求维持一种相对稳定的国际经济、政治体系。

第三,第二世界对第一世界的牵制和约束,是战后世界保持和平局面的又一个重要因素。同时,这些国家内部社会政治结构民主化的加强,使军事封建主义分子和法西斯分子不大可能再有控制国家机器的机会。第二世界国家群众和平运动的广泛发展,也为维护世界和平制造了一个舆论环境。我国不少学者认为,欧洲和拉美国家针对超级大国的核军备竞赛与霸权主义而从事的长期的和平运动,为维护世界和平起到了重要的作用。

第四,第三世界作为一个强有力的和平支柱,在制止战争的过程中是有潜力的。有的同志认为,第三世界的崛起和它们的反帝、反霸、反殖斗争,是保障世界和平的“决定性力量”;也有的同志认为,要实事求是地看到,第三世界国家大部分还很贫困,目前制约战争的能力还不强,随着它们的发展,才会对和平事业起到更为显著的作用。

和平和发展一样,同样决定着人类的前途和命运,人类不可能在核战争的威胁下幸福生活;和平和发展一样,也是各国人民的共同愿望,一切有理智和正义感的人们都要为实现这个目标而努力;和平和发展一样,是不可阻挡的历史潮流。由于新技术革命的来临和世界范围的经济联系的形成、发展,由于社会主义力量和第三世界的崛起,由于世界政治格局业已出现的“多极化”趋势,由于和平主义运动的发展,战后四十年来始终没有爆发世界性战争的和平局面,完全有可能继续下去。

三、国际组织的新发展和新特点

国际组织在现代国际社会中居于重要的地位。虽然这些组织对其成员国不具有普遍的约束力和特殊的强制性，但毕竟在各个领域发挥了协调、组织的作用。国际组织就性质而言，可分为政府间国际组织和非政府间国际组织；就活动范围而言，可分为普遍性的国际组织、地域性国际组织和专业性的国际组织。关于它们的一般特点、一般情况和大量资料，在各种相关书籍中都很容易查到。这里侧重介绍一下第二次世界大战以来，特别是近十年来，国际组织的新发展、新特点。

（一）联合国在国际事务中进一步发挥了重要的作用，但其局限性仍很明显

在国际组织的发展史上，普遍性的国际组织只出现过两个，这就是两次世界大战后分别出现的“国际联盟”和“联合国”。联合国取代国联之后，在国际事务中发挥了积极的作用，主要体现在：第一，在缓和国际冲突、防止局势进一步恶化方面起了一定的作用；第二，在加速非殖民化的过程中起了积极的作用；第三，为各会员国提供了一个讨论重大国际问题，进行国际交流，开展双边、多边外交的重要场所，比如不少国家之间是在联合国中完成了建交工作；第四，在发展文化交流、救灾和安置难民、发展国际性福利事业方面也作了不少贡献。但是联合国在裁军、制止侵略、打破旧的国际经济秩序方面所做的工作仍旧有限，它的许多活动不得不受到超级大国的牵制。

（二）第三世界国家推动了国际组织在“质”和“量”两个方面的发展

现在，在联合国中，第三世界的会员国已超过三分之二。这在一定程度上限制了超级大国对联合国的控制。特别引人注目的是，第三世界国家为了维护自身的利益，建立了许多新的国际组织，主

要有:

不结盟运动	1961 年成立	101 个成员国
非洲统一组织	1963 年成立	50 个成员国
77 国集团	1964 年成立	127 个成员国
伊斯兰会议组织	1971 年成立	45 个成员国
东南亚国家联盟	1967 年成立	6 个成员国
西非国家经济共同体	1975 年成立	15 个成员国
海湾合作委员会	80 年代初	6 个成员国

(三)各类国际组织日益普遍化

这一点主要表现为组织数目与参加国数目的增加和组织种类的多样化。国际组织的历年增加数为:

1909 年	213 个
1951 年	955 个
1981 年	11 830 个
1987 年	21 764 个(其中政府间组织 3569 个)

(四)各种国际组织之间的协调与合作日益加强

在这方面,最突出的一个例子就是:1988 年 6 月两大对立的政治、经济体系的国际组织——经互会和西欧共同市场建立了正式关系,开始了彼此的往来。另一个突出的例子是,以联合国为“龙头”。根据联合国宪章第 63 条订立协定而同联合国发生关系的重要的政府间组织已达 16 个,如国际劳工组织、工会组织等,从而使这些组织的国际活动更加协调,促进了国际合作。

四、国际政治环境为中国的现代化建设提供了有利的条件

我国的现代化建设事业作为我国对内职能的主要体现,是要在一定的国际政治环境中实现的。因此,从党的十一届三中全会以来,我国一直从现代化建设着眼来考虑我国的对外政策;与此相辅相成的是,一个国家实现其对外职能的过程也直接影响、制约着它

的对内职能，而其实现对外职能的状况又是与一定国际政治环境密切相关的。从当前的情况看，我国所处的国际政治环境的发展趋势与我国力求实行的独立和平的外交政策是基本吻合的，而且对完成当代中国的中心任务——现代化建设也是十分有利的。

从对世界的和平和发展这两大主题或者说两大潮流的分析出发，很多同志认为，从目前的情况看，如果国际局势不发生逆转，到本世纪末以至更长的时间里，亚太地区的大规模国际战争乃至全球性的战争是可以避免的。对战争与和平的这种估计，是当代中国一心一意进行全面现代化建设的一个基本的客观依据。

从内部看，相对稳定的和平国际政治环境有利于国内人民集中精力进行现代化建设。我国在 70 年代以前的 20 多年中，一直把"备战"作为一个重要的指导性方针。为此，我们搞了所谓大小三线工程，把一些大型的骨干企业从经济条件较好的沿海地区迁移或建在条件比较差的内地，用于国防项目的开支也相对较多一些。随着国际政治局势的转变，我国与一些国家关系的改善，国际政治局势对我们的现实压力和我们自身的心理压力都显著减少。为此，中央军委曾作出了全军裁员一百万人的重大战略决策，国内适当压缩了国防事业的费用，采取政策使一些军工企业"军转民"，让一些人防工程转为日常民用等等，这些都有力地促进了国家的经济建设。

从外部看，相对稳定的国际和平政治环境，有利于给我国的现代化建设提供一个相对稳定和活跃的国际经济环境。我国的现代化建设的一个重要特点，是对内搞活、对外开放，发展国民经济。这就需要有一个适宜的国际经济环境。常识告诉我们，在战争条件下必然伴随着重重的经济封锁。从近几十年的实际情况看，由于战争一直是局部现象，所以在世界的绝大部分，从资金转移到一般的民品贸易，从技术交流到人员的往来，总的来看是正常的，而且频率越来越高，可以说已成为许多国家人民日常生活所不可缺少的组成部分。这就为我们在现代化建设中争取外资，合办企业，引进技术和

人才,进行国际政治、文化交流创造了十分有利的外部条件,甚至可以说是难得的机会。

渴望和平的另一面,是要注意居安思危。严格地说,当代世界既没有处于战争之中,也没有处于和平之中,世界没有一天不在打仗,当代世界是没有和平的和平。国际经济旧秩序所造成的发达国家与发展中国家日益悬殊的差别本身,就是潜在的动乱因素。国外敌对势力对包括我国在内的社会主义国家的各种"政治动作"也从未间断过。中国越发展,中国遇到的国际政治压力就会越大。不能排除中国会在某些特定条件下遇到某些严酷的国家间政治关系问题。很多东西是不以我们的愿望为转移的。这都需要我们保持忧患意识,要抓紧现代化建设,充分利用战略机遇期和在多种因素制约下出现的国际和平环境,彻底摆脱贫困和落后的状态。拥有 13 亿人民和 960 万平方公里土地的中国,如果能通过自己的努力冲破国际陈旧的经济秩序和国内旧体制的束缚,本身就将极大地推进亚太地区乃至整个世界的发展和稳定。

拓展读物:

1. 列宁:《帝国主义是资本主义的最高阶段》。

2. 李少军:《国际政治学概论》(第二版),上海人民出版社,2005 年。

3. 梁守德等:《国际政治学理论》,北京大学出版社,2004 年。

4. 倪世雄:《当代西方国际关系理论》,复旦大学出版社,2005 年。

5. 朱明权:《领导世界还是支配世界? ——冷战后美国国家安全战略》,天津人民出版社,2005 年。

6. 王逸舟:《西方国际政治学:历史与理论》(第二版),上海人民出版社,2006 年。

7. (美)吉尔平:《国际关系政治经济学》,杨宇光等译,经济科学

出版社,1989 年。

8.(美)沃尔兹:《国际政治理论》,胡少华等译,中国人民公安大学出版社,1992 年。

9.(美)温特:《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海人民出版社,1999 年。

10.(美)基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和等译,上海人民出版社,2001 年。

11.(美)摩根索:《国家间政治——权力斗争与和平》,徐昕等译,北京大学出版社,2006 年。

思考题:

1. 国际政治理论研究的特殊性是什么?
2. 国际政治研究的重要性。
3. 如何看待国际政治问题研究与国内政治问题的关系?
4. 怎样看待国际政治环境对中国现代化建设的影响?

第七章　国家机构(一):西方社会国家机构的构成

国家的实质和基本属性,是由国家的各种组织形式体现出来的;国家的基本职能和它所有的专业职能,都是由国家机构来完成的。国家机构,属于国家形式的范畴;对国家机构的研究,是对国家内容和国家形式研究的深入和具体化。

从这一章开始,本书进入了分析和研究具体政治现象与政治学分支问题的阶段。由于国家机构问题包含的具体领域很多,故分为三章分别加以介绍和分析。这一章的重点是国家机构的概念和当代西方典型国家国家机构的构成。由于篇幅的关系,本书不可能介绍更多国家的国家机构体制,但是希望同样注意更多国家,特别是广大发展中国家政治体制各自不同的特点和它们发展变化的情况。

第一节　国家机构的概念

一、"国家机构"与"政府"的关系

近年来,在我国的政治学教科书和理论专著中出现了"国家机构"和"政府"交替使用,乃至用前者来作为基准提法的倾向。这主要是由于久已存在的对"政府"概念宽严两种界定方法造成的。一

部分学者认为,政府应当是指所有的国家机构,也有一些学者认为政府就是指国家行政机关。各个国家,包括我国,也多是在广义和狭义两种含义上应用政府概念。既然"政府"一词有两种不同的理解和在两种理解上应用这个概念,那么使用没有什么歧义的"国家机构"一词来标注相同的研究对象就是比较方便的了。

国家机构和政府是同一序列的概念。理论界对"政府"概念的两种界说根源于政治生活中人们在不同条件下对政府概念的不同应用方法。从性质上讲,国家机构和政府是同一的;在特定的场合,政府也可以专指国家行政机关,例如我国国务院的《政府工作报告》中的"政府"即是如此。凡是在政治生活中无法统一界定的概念,在理论上的"界定"将是空洞的。因此,为了避免无谓的争论,而把前者称为"广义的政府",把后者称为"狭义的政府"是比较恰当的。

国家机构,是一切国家机关的总和、总称。从国家权力系统的横向关系的角度看,国家机构由立法机关、行政机关、司法机关、检察机关、治安机关、军队等组成;从国家权力系统的纵向关系的角度看,国家机构由中央国家机关、地方国家机关或联邦国家机关、联邦成员单位的国家机关、地方国家机关组成;承担一定政府职能的社会团体和地方自治机关等是国家机构的延伸。如果需要的话,这里所有的"国家机构"或"国家机关",都可以由"政府"或"政府机关"两个概念所代替。各个国家机构之间有着明确、细致的分工,但作为一个整体,都是执行统治阶级专政任务和完成国家社会管理职能的工具。

二、国家机构的主要特点

在现代政治生活中,国家机构在实现统治阶级的意志的过程中,具有以下主要特点:

第一,国家机构作为统治工具,具有强烈的政治性。它主要由统治集团中少数骨干分子所组成,它的基本任务是为维护统治秩序

和维护统治集团的根本利益服务,对反对统治秩序的社会成员实行专政。

第二,国家是统一的整体,国家主权是至高无上、不可限制、不可分割的。与此相适应,国家机构的各个组成部分是一个完整的组织、权力系统,它们之间相互配合、相互制约,而不是彼此孤立,以保证国家机器的正常运转。

第三,国家机构以全社会的名义进行管理活动。在国家机构的活动中,统治阶级的意志被上升为法律,统治任务被上升为国家职能。但是在实行的过程中,这一切都是以社会和国家的名义所进行,大多数政务都要具体化为具有社会色彩的国家机构的管理工作。官员从事国务活动的经费、薪俸,通过税收等手段转由全体社会成员提供,相应地官员也为社会成员提供与这个社会的发展水平相适应的社会管理和公共服务。

第四,国家机构采用暴力手段,强制性地保证国家统治意志的实现和维护国家的管理秩序。国家机器在本质上是暴力的。国家这个鲜明的特点,是由国家机构及其官员的具体活动体现出来的。

社会主义国家机构和剥削阶级国家机构在本质上是有区别的,但在它们执行统治和管理任务的具体手段上,又有许多共同或相似之处。上述国家机构或者说政府的四个主要特点,就是各个历史类型的国家所共同具有的。

如果说各个不同历史类型的国家机构有哪些区别和变化的话,这就是随着社会的进步和政治生活的日趋复杂,尤其是进入近代社会之后,国家机构特别是以承担管理职能为主的国家机构的规模不断扩大;国家机构在履行国家的统治职能时,其活动则尽可能隐性化;国家机构的开放度明显加大,公民对国家机构活动的参与程度有所提高;政党在国家机构特别是国家立法机关和行政机关中起主导作用,政治团体和大众传媒对国家机构的影响加大;国家机构以及各个机构内设部门之间的分工日益细密,政务工作的专业性日益

突出;地方国家机构的自治程度有所扩大等等。对这些问题中的一部分,本书将在以后的有关章节中作一定的分析和介绍。

第二节 西方国家的国家元首

一、国家元首概说

国家元首,是国家对内对外的正式的最高代表。目前,国家元首的称谓为总统的占大多数,约为一百多位,有二十多位君主,还有一部分国家称为国家主席。其余所谓"革命委员会主席"、"武装部队最高委员会主席"、"执政委员会主席"等,事实上也是或兼为国家元首。此外,有十几个英联邦国家,如加拿大、澳大利亚等,名义上是由英王作为国家元首,实际上是由英王委任的代表——总督——来行使国家元首的职权。

需要指出的是,西方国家的国家元首,作为整个国家的合法代表,不论是否握有实权,在礼仪形式上都凌驾于立法、行政、司法、军队等一切国家机构和所有政府官员之上。国家元首本身的重要职权,一般为签署和公布法律,提名或根据代议机关的选举结果任命政府首脑,接受外国使节呈递的国书,授予或颁发对本国公民或外国友人的荣誉称号,主持议会的开幕仪式和国家其他的重要典礼,等等。有些国家的国家元首还有解散议会的权力。国家元首一般还兼为国家武装部队的最高统帅。

"国家元首"这个词汇最早出现于 1831 年的比利时王国宪法。二战以后,"国家元首"的概念和职衔称谓陆续为各个国家所普遍采用,并成为现代政治学研究的重要内容之一。

一般来说,一个国家设一位国家元首,但是也有例外。比如,在只有两万余人的圣马利诺,是一个国家设有两位国家元首——执政官,而英王是一人兼为两个以上国家的国家元首,也还有个别国家

实行集体国家元首的制度。

二、立宪君主制国家的国家元首

立宪君主制国家的国家元首为君主。不同时期的君主在不同的语言文字或民族国家中有国王(King)、女王(Queen)、皇帝(Emperor)、天皇(日本国)、苏丹(Sultan)、大公(Duke)、埃米尔(Amir 或 Emir)、沙皇(Tsar)、酋长(Chief)、伊玛目(Imam,即教长)等称谓。

君主是终身的,绝大多数是世袭的。由于历史传统、政治制度、民俗习惯的不同,各国君主的世袭或取得君主地位的方式是很不相同的。有的国家实行长子继承制,只允许君主的男性后嗣继承;有的国家是由君主的第一个孩子继承,男性女性后嗣均可等等。其中英王的继承方法比较复杂一些。根据英国法律的规定,英王的男性或女性后裔可以按一定的程序和顺序继承王位。[①]

立宪君主的政治地位有两种类型。一类是“虚君”,如英王、日本天皇等。如前所述,他们“临朝不理政”,不介入国家决策,但享有很高的政治待遇和经济礼遇。另一类是“二元制”的立宪君主,如约旦国王。在实行这一制度的国家,宪法往往是“钦定”的,有议会存在,君主在这一宪法的约束和议会某种程度的制约下保持着较大的政治权力,行使着实际的国家统治和管理权力,行政机关直接对君主负责。

三、共和制国家的国家元首

在实行共和制度的西方国家中,国家元首大多称为总统。各国一般还设有副总统,以协助国家元首的工作,或在国家元首去世、辞职以及遭到弹劾等紧急情况下接替其职位。副总统并非“国家副元

---

① 根据1701年《王位继承法》的规定,英国王位的继承顺序是:①首先属于王子;②王子的后裔;③次子;④长女。

首”。如同君主和各种机构的法人代表不可能有副职一样，共和制国家的国家元首作为国家的代表，也没有“正”“副”之分。

共和制国家的国家元首均是由选举产生的，这是共和制度的基本特点之一。各国国家元首选举产生的方式有四种类型。一是由直接选举的方式，即公民普选的方式产生，如法国；二是以间接选举的方式，即选举团选举的方式产生，如美国；三是由议会选举产生，如意大利、印度；四是由直接选举和间接选举相结合的方法选举产生，如芬兰。

国家元首的任期长短不一，其中以 4 ~ 7 年者居多，美国总统任期为 4 年，法国总统任期为 7 年。国家元首中任期较短的是圣马力诺和瑞士，分别为半年和一年。国家元首的任期超过 7 年乃至终身总统也是有的。

共和制度下的国家元首的地位分为两大类型。以美国总统为代表的是“独揽大权”型，他们往往兼为政府首脑，直接主持国务活动，操有行政决策权和执行权。另一类是“统而不治”型，他们类似于“虚君”，可以称之为“虚位元首”，即只代表国家，不具体管理政务，行使一些礼仪性、程序性的职权，如印度、意大利、新加坡的总统。实际上，国家元首的职权是一定的，他们实际权限和政治地位的差别，直接源于他们是否兼为政府首脑。

第三节　西方国家的立法机关

一、立法机关的由来和不同类型

顾名思义，立法机关，如议会、国会、国民会议等等，是解决关于法律方面的问题的国家机构。由于立法机关是经选举产生的代表所组成的议政机构，所以学术界也常称之为“代议机构”、“代表机关”等。

立法机关是资本主义政治生活的特有产物,是资本主义民主缓慢、渐进的发展过程的缩影。在前资本主义时代,特别是在实行绝对君主制的国度里,君主"出言为法",君主的意愿的形成和表达,实际上就是这些国家的立法过程,当然也就用不着什么立法机关了,即使有某些和现代立法机关相类似的咨询机构也没有多少实际作用。

议会制度最先出现于英国。英国议会的前身是领主代表会议,由国王的最高顾问委员会、王家法院、地方骑士和平民的代表所组成。从14世纪中叶开始,领主代表会议内部的大贵族势力发展为贵族院,即所谓上院,市民和资产阶级贵族的势力形成了平民院,即所谓下院,并且在十七八世纪,随着资本主义国家的出现而发展成为重要的国家机关——立法机关。法国、美国在建立了资本主义制度以后,都建立了议会。政界和学术界普遍认为,英、法、美三国的议会模式,是西方国家立法机关的典型。

一般来说,如果从立法机关在整个国家机构体制中的地位和作用出发,可以将当今世界各国的立法机关分为三种类型:①

第一种是立法机关是权力机关,是国家机构的中心。英国、日本是这种类型的代表。在"议会至上"的原则下,立法机关不仅掌握着象征最高权力的立法权,而且在整个国家机构体制中处于中心地位。这种类型在实践中受"行政主导"的影响,政府首脑往往发挥着主导作用。在瑞士,立法机关与中国的人民代表大会相类似,是最高国家权力机关,在各个国家机构中处于至高无上的地位。

第二种是立法机关行使立法权,与其他国家机关处于平行地位。美国是这种类型的代表。在三权分立体制下,国会独立行使立法权,并与行政机关、司法机关构成相互监督和制约的状况。立法机关与其他国家机关是平等的,不存在谁高谁低的问题。

---

① 参见蔡定剑:《中国人大制度》,社会科学文献出版社,1992年,第25页;吴大英等:《比较立法制度》,群众出版社,1992年,第123页。

第三种是行政机关相对优先于立法机关。法国是这种类型的代表。在法兰西第五共和国的体制下,总统居于主导地位,是国家权力的核心,而立法机关对总统的控制手段比较少,控制力较弱,其地位相对受到削弱。

二、立法机关的组成

立法机关的组织结构基本上有两种,即“两院制”和“一院制”。两院制,是指立法机关由上议院和下议院(参议院和众议院)两个团体组成,共同行使议会职权。一院制,是以一个单一团体行使立法机关的职权。各主要资本主义国家都采用两院制。实行两院制的目的。是为了适当划分立法和监督的职权,并通过二者的相互制约,保证立法的周全和稳妥。比如,在美国,参议院在外事等方面的权力较大,众议院在内政等方面的权力较大,但是法案的成立均须经两院先后分别进行审议、通过。有一些人口较少的国家,立法机关的规模不大,所以往往采用一院制。

议员是议会的主体。两院制的下院(众议院)的议员和一院制议会的议员,一般是按选区和人口比例选举产生的。两院制的上院(参议院)的议员的产生比较复杂,有的国家由国家元首全部或部分直接任命;有的国家由具备某种特定资格的人士担任并终身任职,甚至世袭;也有的国家是按地区、职业分布等选举产生,比如联邦制国家就往往是由联邦组成单位选举产生。为了使议员能充分发挥作用,各国对议员的资格都有一些特殊的规定,如一定的年龄、居住年限等,有些国家还实行议员候选人的保证金制度。制定上述资格要求,是为了保证议员有着丰富的社会经验和较强的政治能力。有些资格,如一定的政治能力、社交才能和较高的文化水准等,一般并无具体规定,而一般是在竞争性的选举中自然形成并被普遍认可的。

选举产生的议员都有一定的任期。关于议员任期,很多国家采

用“长任期”(少则二年,多则十年左右)和“不全面改选”(按一定年限改选一部分议员)相结合的方式。这种方式受到了政治界和理论界的高度评价,它既能保证立法工作的长期稳定,又可以及时吸引更多的人关心政治生活。通常,上院议员的任期长于下院议员。

议员的主要职权是:①提案权。在原则上,议员对国家的任何事项都有提案权,但必须有一定数量的议员附议。②质询权。议员有权对政府提出质问。③讨论权和表决权。议员有权对议题、议案进行讨论,并对它们表明赞成、反对和弃权的态度。

议会的内部一般都将议员按照他们的特长和兴趣,组织划分为若干常设的或临时的专门委员会,作为议会的工作机构。专门委员会的主要职能,是为议会的全体会议作准备,其主要的具体工作就是审查提交给议会的大量提案。

在理论上,议员是“全体公民”的代表,而不是个别阶级、阶层、地区、职业的代表,他们来自各个方面,有自己的选区,接受选民的监督。但从法律上讲,他们一经任职,就取得了“独立”的地位,“只凭自己的良心办事”。事实上,议员总是各种社会经济、政治势力的代表。

在西方国家,国家或联邦、联邦成员单位和较高层次上的地方议会的议员,一般都是专职的。议员享有许多法律规定的特权,以保证他们的言论自由和正常履行公务:①非经批准不受逮捕的特权。议员犯罪时,须由议会先将其除名,才能由司法机关去处理。②议员在院内的言论、表决不受追究。③有接受薪金、生活费、补贴的权利,政府也在交通、住宿、图书资料和配备助手等方面,为议员提供某些方便和一定的物质条件,但议员的财产必须公开,禁止受贿。

一般来说,上院的议员构成和历史传统使得他们比较保守,下院议员的年龄构成比较年轻一些,因此较之上院议员要“激进”一些。它们之间相互制约,以保证立法工作的周密,减少立法机关和

行政机关的冲突。

随着西方发达国家国家垄断资本主义的发展，议会的职能既有在行政机构的排挤下有所收缩和仍然要受一两个主要资产阶级政党的控制及影响这一面以外，又有进一步充实、完善的一面。后者主要表现为两个方面：一是议员的社会联系广泛化和社会作用的增强。除了参与立法和监督行政这两项基本职权以外，他们作为官方联系民众的纽带的作用强化了，议员对选民的依赖更加明显了。现在经常性地向选民介绍政府工作和立法经过，已成为议员的重要任务。他们通过新闻发布会，通过电话和回复群众来信，通过广播或电视讲话、讲演等方式与选民进行沟通，征询民众对政府工作和立法事宜的意见，解释议会和政府的政策与决定。二是各国议会虽然在外交、安全、军事等需要应急反应的领域受到行政机关的挤压，但它的立法范围更加广泛和多样，劳资关系、住房、社会保险、社会福利、教育、科技等都日益进入议会的工作领域。

三、立法机关的职权

(一)立法权

立法权是国家制定、修改和废除法律的权力，即国家通过法律体现自己的意志，使之成为公民行为规则的权力。立法权是资产阶级在反封建斗争中赢得的一项政治特权，是资产阶级议会的传统权力和最主要的权力。在多数西方国家，一般都规定，议员、政府首脑、特定多数的选民等享有立法创议权，但只有立法机关才拥有制定普通法律的权力和授权行政机关制定法规的权力。有些国家规定，宪法的某些基本条文规定和国体不能成为修正的对象。每一个法案的通过，通常要在议会的有关专门委员会和全体会议进行认真的听证、调查和审议、讨论之后，经过“三读程序”(第一读，宣布法案名称；第二读，宣读法案内容并展开辩论；第三读，对法案进行表决)予以通过后，呈送国家元首签署公布，方发生法律效力。关于宪法

的制定与修改,还有许多特殊的严格规定。

(二)财政权

财政权是立法机关对国民收入进行再分配的权力。它也是议会的一项主要权力,理论界称之为“议会掌握钱袋”。财政权的主要内容,是批准行政机关所作的预算和决算。按照惯例和规定,政府每年的总收入和总支出,都要得到立法机关的事先同意。这样,政府要事先编制出某一期限内(一般为一年)国家收入和支出数额的方案,提交给议会讨论和批准,这就是预算;同时,对上一期限内政府的收入和支出的数额作出报告,这就是决算。强化“预算约束”,是议会控制政府的一个重要途径。

(三)监督权

监督权是立法机关监督行政机关的权力。这一监督主要有以下方式:

(1)质询。这是指议员定期或不定期地以书面或口头的方式向政府首脑、行政机关各部门负责人等提出问题,并要求答复。质询是以议员个人的身份提出的,不是议案,也用不着表决,但是被质询者必须回答。提出质询的主要目的,是在野党给执政党出难题,为自己制造舆论。因此,质询是议会中党派斗争的重要方式。

(2)投不信任票。这一权力,也可以称之为“倒阁权”或“谴责案权”,是议会制共和国和立宪君主国的立法机关监督行政机关的一种手段。在规定有投不信任票权的国家,内阁的存在总是以议会的信任为前提的,内阁对议会负“连带责任”,凡内阁的政策应由内阁全体成员对议会负责;如果内阁的政策得不到议会的信任,即有半数以上的议员赞同对内阁的“不信任案”,内阁必须集体辞职,或提请国家元首解散议会重新举行大选,由新的议会组织新一届内阁。

(3)弹劾。这是一些西方国家的议会对政府高级官员违法犯罪活动,进行控告和制裁的一种制度。弹劾的对象包括国家元首(立宪君主国除外)、政府首脑、法官、议会议员,有的国家还包括部长等

高级官员。弹劾的依据主要有叛国罪、违宪罪、贿赂罪、渎职罪等。弹劾大多数是由下（众）议院提出，由上（参）议院进行审理；也有一些国家是由高等法院等专门机构审理。弹劾案如果成立，可以罢免被弹劾者的职务，取消其担任公职的资格，也可以在罢免职务的同时再科以刑罚。为了免遭弹劾，面临这种"危险"的高级官员往往采用辞职的办法，避开这一足以使政治家身败名裂的处罚。弹劾案的提出，往往是统治集团内部争权夺利、派系斗争激化的产物。

（4）批准条约。一般来说，对外缔结条约的具体工作由行政机关负责。为了让立法机关有效地监督行政机关，各国都规定，行政机关或政府首脑同外国缔结的所有条约或某些重要的条约，须经议会在事先或事后批准方可生效。

此外，对一些高级官员和较高层次的法官任免案的审查，对政府机关的活动进行调查，决定战争与和平问题等，也是西方国家立法机关的重要职权。

四、议会的性质和作用

议会是近代资本主义民主的象征。围绕议会所展开的一系列政治活动，是西方社会民主生活的基本内容。

列宁认为，资产阶级议会的性质就是，"每隔几年决定一次究竟由统治阶级中的什么人在议会里镇压人民、压迫人民"，"不仅在议会制的立宪君主国内是这样，而且在最民主的共和国内也是这样"。[①] 从议会的历史和现实作用看，从多数议员的出身、资金背景、政治态度看，它已为垄断资产阶级统治集团所控制，并为维护他们的利益服务。当然，议会在特定情况下，比如在一些无产阶级政党和进步党派的参与、斗争下，也反映了中下层劳动人民的一些要求和意见。议会的各种活动严格依法进行，以公开辩论、多数决定、尊

---

① 《列宁选集》（第三卷），人民出版社，1972 年，第 209 页。

重少数的方式进行,确有它的可取之处。

第四节　资本主义国家的行政机关和政府首脑

一、行政机关的概念

行政机关,就是狭义的政府,是掌握行政管理权力的国家机构。学术界一般认为,行政权,就是所谓"内政外交大权",即执行法律和立法机关作出的其他决定,管理整个国家的内外事务的权力。国家行政机关是国家直接实现其一切重大决策的工具。行政机关根据国家的法律,负责制定、执行国家的政策,享有立法创议权和修改宪法的建议权,并对国内外的重大政治、经济和社会事件作出及时的反应和对策。行政机关是国家机构中最关键的部分。

二、行政机关的组成

在多数国家,狭义上的"政府"和"内阁"是一个意思。美国、法国等一般叫政府,英国、日本等习惯叫内阁。政府首脑一般称为"总理",在实行君主立宪制的国家多称为"首相"。

西方国家的行政机关一般由政府首脑和各部部长所组成。它的产生程序是:首先依照法定程序产生出政府首脑;然后根据政府首脑的提名,在得到立法机关认可的情况下完成"组阁";一位内阁成员领导一个重要的行政部门。西方国家政府的组成过程,实际上是主要统治集团内部政治交易的过程。比如,日本内阁总理大臣的产生,多年来通常是以在执政的自民党内部推举或选举总裁的形式下,由党内几个主要派系的首要人物经过反复角逐、合纵连横后产生的,党派关系和经济、政治背景起着决定作用,国会上的表决不过是履行一下手续而已。

各国在组织政府的过程中，一般都要遵循以下原则：①“相容原则”或“不相容原则”。在一些强调严格实行分权制度的国家，如美国，实行的是“不相容原则”，即政府的主要成员不得同时担任议员，以体现立法与行政的分开。在另一些国家，如英国等一些实行议会共和制度的国家，则是实行“相容原则”，即内阁成员必须同时为议员，以强调内阁对议会的责任。②财产公开，禁止兼职和从事营业的原则。这是多数国家的规定。这样的规定在市场经济的条件下是很必要的。③一些国家规定中，政府成员必须是文职人员，不得是现役军人。有些国家还规定，政府成员必须是该国国教的教徒。

三、西方国家的政府首脑

政府首脑就是国家行政机关的主要负责人。在不同的国家，政府首脑的称谓不同，主要有总理、首相、内阁总理大臣、部长会议主席、政府执行委员会主席等。直接主持国家行政机关工作的总统，也兼为政府首脑。政府首脑大多都有一位至若干位副职协助工作，但不存在“副政府首脑”的概念。在西方各国，政府首脑无一例外地都居于国家权力系统的核心地位。与不同的国家机构体制相适应，西方国家的政府首脑主要有以下几个类型：

(1)总统制国家的政府首脑。此种类型以美国总统为代表，其最主要的特点是，总统以国家元首和政府首脑的双重身份独立行使行政权。比如，美国总统系由选民选举产生，与国会没有连带责任；同时，政府各部门负责人都只对总统负责，协助总统决策，执行总统的命令。

(2)内阁制国家的政府首脑。此类型以英国、日本为代表。这些国家的国家元首是“虚位”的，“实权”是由政府首脑及其所领导的内阁和议会共同行使。总理、首相虽不兼为国家元首，但在其居于国家权力系统的核心地位，在所拥有的各种实际权限方面，与总统制国家的国家元首没有什么区别。在执政党系一党独自组阁的情

况下,政府首脑的实际权力更为突出。

(3)总统内阁混合制国家的政府首脑。此类型的代表为法国。此类型的主要特点是,总统和总理构成了“双重政府首脑”。法国虽有内阁,但总统并非虚位。总统具有国家的政治领导权和最高决策权,并有权主持内阁会议;总理对议会负责,具体领导政府的工作,负责与执政党的协调,并在总统的各项命令上副署。

(4)委员制国家的政府首脑。此类型独属于瑞士,属“集体政府首脑”。瑞士的行政权由联邦委员会集体行使。该委员会设主席、副主席各一人。在国务活动中,委员会主席代表委员会,以政府首脑的名义行使相应的职权。

关于政府首脑问题,国内外学术界在普遍肯定该职位居于一国国家权力系统的中心,其实际权力仍然在趋于膨胀这一点上并无太大的异议,论争的焦点主要集中于究竟哪一国的政府首脑权力更大一些,其主要看法有四种:

其一,美国总统挟兼为国家元首之威,利用独立于国会之便利,掌握了巨大的权力,作为业已形成多年的“帝王般的总统”,权力最大。

其二,法国总统的权力最大。理由是,他不仅掌握着和美国总统一样的权力,而且还有美国总统所没有的优势——任期达7年,并且有权解散议会。

其三,就法律规定而言,是法国总统所享有的权力占优,但就在国内、国际的实际政治影响力看,还是美国总统的权力、权威大一些。

其四,也有少数研究者认为,在一党居于议会稳定多数的情况下,内阁制国家的政府首脑的实际权力至少不亚于总统制国家的总统。其基本标志是,他能够通过执政党在议会中的多数地位,控制立法和削弱议会对行政机关的监督。

四、行政机关的主要职权

由于各国对国家权力的分配不尽一致，所以各国行政机关的主要职权也就有所不同，但究其相似之处，总括起来，主要有以下十个方面：①执行法律和立法机关的其他决定，总理全国的公共事务；②编制国家的预算、决算，制定社会发展的规划、计划；③建议、制定有关经济、财税、金融、科技、企业等方面的宏观政策，对国家各方面经济生活进行不同程度的宏观调控；④在法律的范围内，行使委任立法权，制定法令、政令；⑤负责军人的招募、军队的装备和训练，负责与外国的军事合作和交流；⑥负责维护社会治安，负责国家的情报工作等国家安全工作，管理监狱；⑦负责社会保障、公共福利、交通、卫生、劳工、社会保险、住房等事务；⑧负责教科文事业的管理；⑨负责环境保护和管理国家的土地、矿产、森林等资源，组织对它们的保护和开发；⑩制定外交政策，处理外交事务和领事事务，与外国缔结条约；等等。

第五节　西方国家的司法机关

一、司法机关和“司法独立原则”

西方国家的司法机关，代表国家行使审判和监督守法的权力，它包括审判机关和检察机关。审判机关一般称为法院，其主要任务是审理民事、刑事诉讼案件，还可以对法律方面的问题提供咨询意见。检察机关是国家的专业法律监督机关，负责就刑事案件代表国家提起公诉，对审判工作进行监督，并负责国家的反贪等工作。究其实质，司法机关是国家的统治机器。从社会控制和社会管理的角度讲，它们是依照法律解决社会利益冲突的国家机构。

由于有关分权和相互制约的考虑，有些西方国家的法律监督职

能,是由行政机关中的某些部门负责行使的。所以一般在政治制度的角度分析司法机关的时候,往往主要指的是国家审判机关,也有著作把审判机关看作狭义的司法机关。这里的重点,也是分析和介绍西方国家审判机关的情况。

司法机关的职权还涉及纯粹司法事务之外的某些立法、行政性质方面的问题。例如,有的西方国家,按照传统,承认法院的判例享有与普通法律同等的效力。这是司法权中具有立法权性质的地方。在有些国家,国家最高法院还拥有宪法解释权和违宪审查权等重要的职权。

要准确地理解西方国家的司法机关在社会政治生活中的地位和作用,就必须首先了解所谓“司法独立原则”。在封建地主阶级的政治制度下,封建君主既是立法者又是执法者,还是国家的最高仲裁人、“公证人”,自然不可能存在“司法独立”。司法机关是在资产阶级革命的过程中,逐渐与立法机关、行政机关相脱离,而形成自己的独立地位的。

“司法独立”,也可以称作“法院独立”,是指司法权由司法机关独立行使,不受立法机关、行政机关和任何政党集团、个人的干涉。法院独立行使审判权,并且有独立的组织系统,是从资产阶级取得政权以后开始的。最先实行这个原则的是英国。资产阶级为了反对封建专制主义,反对行政干预司法,提出“司法独立”的原则,这比在封建专制制度下,司法从属于君主,法官、狱吏从属于行政长官,由封建君主独揽立法、行政、司法大权,是一个巨大的历史进步。但是在资产阶级取得稳固的统治地位以后,司法权的行使总是在事实上受到统治集团中各个方面的干涉。超越一切的独立司法权是不可能存在的。

二、审判机关的组成和法官

西方国家审判机关的组织办法有很大的不同,但通过以下四个

主要共同点，还是可以在大体上把握审判机关即法院在组成方面的某些共性：第一，法院的排列由下至上，有基层法院、中级法院、高级法院、最高法院等若干等级的审判机关。对低一级法院的判决不服的公民，可以向上一级法院提出上诉，最后有一个最高法院掌握终审权。第二，根据法院审理的案件的不同性质，法院一般区分为民事法院和刑事法院两大类；除此之外，还有军事、海事等专门法院。有的国家设置有治安法院，负责审理交通案件和诸如酗酒扰乱社会秩序之类的轻罪。第三，在美国等实行联邦制的国家中，有联邦法院系统和各州（邦）法院系统的分别。在美国，全国大约90%的法律事务是由州法院处理的。[①] 第四，在法国等欧洲大陆国家，还有一种行政法院，专门处理政府官员与公民之间、政府官员之间的纠纷。

法院由法官组成。在西方法制比较健全的国家，法官是无党派的。按照法院层次的不同和不同国家的不同规定，有的法官特别是有些地方法院的法官是由选举产生的，有的国家的最高或高级法院的法官，是由政府首脑提名，经立法机关或国家元首批准后任命的。法官一般系由法律专家担任。

三、审判机关行使职权的特点

审判机关与立法机关特别是行政机关的活动相比较，它在行使审判权的过程中有以下主要特点：①法院是一种被动的国家机构。从行使审判权的过程看，法院实行“不告不理”的原则，即刑事诉讼必须有被害人的自诉或检察机关的公诉，民事诉讼必须有原告的请求和被告人的反诉，法院始得立案处理。②审判权的管辖范围，包括一切公民，而不像有些国家机构那样只和一部分特定的公民打交道。③法院行使审判权，是以“公证”的身份适用法律，严格保证法

---

① 参见（美）：罗金斯等著《政治科学（第6版）》，林震等译，华夏出版社，2001年，第351页。

律的实施,而不像行政机关那样,行使权力时有一定的自由裁量权。④法院行使审判权是以超脱双方当事人之上的“仲裁人”身份引导双方辩论,并允许逐级上诉,有一套审级制度。⑤为了切实保证司法独立,制定了一整套法官的终身制、专职制、高薪制等制度。

第六节　西方国家的军队

一、作为国家机构一部分的军队

列宁指出,最能表现国家机器特征的有两种机构,即官吏和常备军。[①] 西方国家机构不仅包括立法、行政、司法机关,而且包括军队这个最典型的暴力工具。资本主义国家的军队是执行资产阶级政治任务的武装集团。资本主义国家为了保证军队的稳定和军人的及时更新,普遍建立了兵役制度,一般采取志愿兵役制和义务兵役制两种制度。有些资产阶级国家,特别是一些中立国家,还实行民兵制度,作为正规军队的补充。

在资本主义法制健全的国家,国家的武装力量在法定的框架内,由国家元首、立法机关、行政机关和军队的首脑机关从不同的侧面实行共同管理。

二、军队的主要任务

资本主义国家和它的军队是同时发展起来的。资本主义国家机器的加强,首先意味着它的武装力量的加强。如果说立法、行政和司法三大国家机构侧重处理国家在平稳状态下的事务的话,那么军队则侧重处理在阶级冲突特别尖锐的状态下的国家事务,诸如“军法管制”之类;如果说立法、行政、司法机构的工作重点在国内事

---

① 参见《列宁选集》(第三卷),人民出版社,1972年,第195页。

务的话，那么军队的主要任务是炮口对外，保护本国利益不受外来侵犯，甚至推行帝国主义政策，为本国资产阶级争夺世界霸权服务，诸如“炮舰政策”之类。

在多数资本主义国家，根据法律规定，军人在服现役期间不得在政府中任职，不得介入政党活动，不得竞选议员。采取这样的政策，是为了避免军队干扰政府，保证统治集团已经掌握住了的国家机构自身的稳定。在资本主义法制健全的国家，军队实行“国家化”，应当说是超党派的，也不能干预国家机构，但它并不可能是“超阶级的”资本主义国家的军队和阶级社会的一切武装力量、一切专政工具一样，都带有最强烈、最鲜明的阶级性。

第七节　西方国家的地方政权机关

一、地方政权机关和中央政权机关的关系

地方政权机关是设置于地方各级行政区域的国家机构，是中央政权机关的下属机关。在理论上，联邦制国家的地方政权机关不是指作为成员单位的各共和国、各邦（州）的政府，而是各共和国、各邦（州）以下的各级国家机构。

西方国家的地方政府，不论是中央政府直接任命还是实行地方自治，由地方民众或地方代议机构选举产生的，都处在中央政府的直接领导之下。

在中央政府与地方政府的具体关系，也即职责配置方面，总体看有两种类型：一种是在多数西方国家，不同层次的政府所承担的政府职责是不一样的，各级政府都只管理特定的事情，主要对同级议会负责。另一种是有些国家，比如在部分东方国家，中央政府与

地方政府是“职责同构”的[1],也即不同层级的政府,在纵向职责配置和机构设置上高度一致,五级政府的职责大体一样,下级政府服从上级政府,并由此形成所谓“条块关系”。但是不论是哪种类型,地方国家机构所拥有的都只能是那些不会危及全国统治的相对次要的权力。中央政府对权力的垄断,已经成为普遍的趋势。

中央政府对地方政府的领导和限制,主要表现为立法上的限制、行政上的监督、财政上的控制。理论界普遍认为,产生于封建制度解体、资本主义制度确立时期的中央集权结构,对资本主义经济的发展起到了促进作用,有其历史合理性和进步意义。但是在目前,广大人民群众关于地方和基层自治的要求,是对国家垄断资本主义政权的一种削弱性力量。

二、地方政权机关的职权

各西方国家地方政权机关的职权是不尽相同的,取其共同点,主要职权可归纳如下:①维护地方治安。维护本地区的社会秩序,是地方政府的主要职权,具体工作有户籍管理、地方法庭、婚姻登记等。②提供市政、民政服务。地方政府,特别是城市当局负责提供各种日常的生活服务,管理公共交通和各种服务行业,负责环境卫生。③管理地方文化教育事业。在很多西方国家,初等教育和中等教育由地方行政机关负责,图书馆、地方美术馆、休闲中心等文化体育娱乐设施等,一般也由地方行政机关管理。④管理地方财政。地方政府都要编制预算,有的还征收地方赋税,发展社会救济和医疗卫生服务。

总之,地方政权机关是资本主义政治统治和社会管理的基础,它们主要是执行较多的社会管理和公共服务职责,也即承担市政、民政和基本公共服务、社区管理等方面的任务,以保证社会生活的

---

① 朱光磊、张志红:“‘职责同构’批判”,《北京大学学报(哲社版)》,2005年第1期。

安定和方便居民的日常生活。

拓展读物：

1. 列宁《论国家》。

2. 王沪宁：《比较政治分析》，上海人民出版社，1987 年。

3. 吴大英等：《西方国家政治制度比较研究》，社会科学文献出版社，1995 年。

4. 许崇德主编：《各国地方制度》，中国检察出版社，1993 年。

5. 王晓民主编：《世界各国议会全书》，世界知识出版社，2001 年。

6. （日）田口富久治：《当代世界政治体制》，耿小曼译，光明日报出版社，1988 年。

7. （美）奇尔科特：《比较政治学理论：新范式的探索》，高铦等译，社会科学文献出版社，1997 年。

8. （美）施密特等：《美国政府与政治》，梅然译，北京大学出版社，2005 年。

9. （英）托多夫：《非洲政府与政治》，肖宏宇译，北京大学出版社，2007 年。

10. （澳）芬斯顿：《东南亚政府与政治》，张锡镇等译，北京大学出版社，2007 年。

思考题：

1. 如何解释“国家机构”与“政府”的区别与联系？

2. 现代国家机构的主要特点主要有哪几点？

3. 国家元首、政府首脑的概念及不同类型。

4. 立法机关的不同类型、主要职权与议员的特征、职权。

5. 行政机关的主要职权。

6. 如何理解“司法独立原则”在司法机关形成中的作用？

7. 如何理解中央政权机关与地方政权机关的关系?

8. 为什么要充分注意发展中国家的政治体制的具体情况和发展变化?

第八章　国家机构(二)：西方国家机构体制

国家机构体制实际上就是通过宪法和法律确定下来的，国家机构各个构成要素之间的关系。从近现代政治实践看，各西方主要国家在国家机构的构成要素及其具体政治作用方面的差距有缩小的趋势。不同国家在这方面的差别，主要不是体现在构成要素本身上的差异，而是主要体现在这些构成要素之间不同的关系上，或者具体地说，在于应用“三权分立”原则的程度和方式上。这一章的主要任务，就是在上一章研究西方国家机构各个构成要素的基础上，进一步研究和分析这些要素之间的关系，研究和分析西方国家机构的不同体制及其各自的组织原则。

第一节　三权分立：西方国家机构体制的组织原则

西方国家机构分为立法、行政、司法三个主要权力系统。不同类型的国家，采用不同的国家机构的组织原则。从西方国家的情况看，除瑞士等很少的几个国家外，普遍采用的是分权与制衡原则，只是总统制共和国更为典型一些，一部分议会制共和国和立宪君主国采用的程度低一些而已。“三权分立”是西方社会政治民主自我标

榜的重要依据。要理解资本主义政治生活的要旨和西方政治的基本框架,了解西方政治发展的基本规律,就不能不首先和重点地剖析“三权分立”原则的基本内涵和来龙去脉,并分析和认识这一原则的实质性之所在。

一、“三权分立”的概念

“三权分立”的全称是“立法、行政、司法三权的分立与制衡”,早年也曾译为“三权鼎立”。它的具体含义是,立法、行政、司法这三种国家权力,应分别由三个不同的国家机关掌握,各自独立行使而又相互制约。“三权分立”的理论包括两方面的具体内容:第一,权力的分立,即国家权力应由三个平行的国家机构分别独立行使,它们都对宪法负责,彼此之间不具有任何隶属关系。权力分立的原则,就是任何一种国家权力都必须既要受到限制又必须有其独立地位的原则。所谓“司法独立原则”,就是在这个意义上确立的,即司法权由司法机关独立行使,不受立法机关和行政机关的干涉。第二,权力的制衡,即三种国家权力不仅相互分离、独立,而且要相互牵制、平衡。权力制衡的原则,就是对应的国家权力机关应同时得到授权的原则。强调这一方面,显然是要使国家机构能够在为统治阶级服务的过程中,相互配合、通力合作。

“三权分立”被学术界看作狭义的分权论,而广义的分权论除了“三权分立”以外,还要包括国家的整体和部分之间的权力分立和制衡。资本主义国家的主权完全由资产阶级统治集团所掌握,因此“分立”和“制衡”的关系也就十分明显。国家主权的不可分性和统治者的利益都决定了“分”是相对的,“合”才是绝对的、无条件的;“分”是为了“合”,“合”是“分”的目的。

关于“三权分立”问题的学术争论主要集中在两个问题上:一是“三权分立”的格局是否已经被打破。对此有三种不同的分析。有人认为,从美国、日本等主要西方国家的情况看,“三权并非不鼎立

了"，"三权鼎立的基本格局未变"。另一种看法是，由于行政权的日益扩张和议会地位的下降，三权分立的格局已不复存在。近年来，又出现了一种新的看法，即分权格局尚在，但三权的地位并不平衡。二是经过认识上的反复，我国理论界就如何看待和借鉴分权机制的问题，已经逐步形成了这样一种主导性的看法，即具体分析和区别对待[①]：既要看到西方三权分立原则所为之服务的制度的资产阶级性质，又要看到权力分设和分工在国家管理中的普遍意义；在借鉴它的时候，既要强调"适度分权"，以防止决策不当和腐败现象，又要注意提高国家机构运行的效率，不能过分强调彼此的消极"牵制"。

二、"三权分立"原则的历史渊源和发展过程

（一）"三权分立"学说的思想渊源

"三权分立"的提法出自资产阶级革命时期，但它的思想来源却是很久远的。分权论的思想萌芽存在于古希腊哲学家思想家亚里士多德和古罗马史学家波里比阿（约公元前205—公元前125年）的思想之中。分权的思想萌芽出现于亚里士多德和波里比阿的学说，主要是由于他们生活在古希腊城邦制度获得了充分发展的时代。"希腊城邦"是一种以城市为核心，包括四周不大的一片乡村的主权国家，即city-state。在城邦国家中，公民大会是最高权力机构，五百人议事会、执政官、元老院、陪审法庭分别行使一部分国家权力。这一制度有两个突出特点：一是在公民（不包括奴隶）的范围内，政治生活是民主的；二是立法、行政、司法等国家职能已经初步具备，并朝着不同的机构行使不同的国家权力的方向发展。

亚里士多德在深入研究城邦所提供的大量材料的基础上，把国家权力分为议事、行政、审判三种"机能"和部分。他指出："倘使三

---

① 有关资料可参见黄文扬主编：《国内外民主理论要览》，中国人民大学出版社，1990年，第225～227页。

个要素(部分)都有良好的组织,整个整体也将是一个健全的机构。”[①]这就是分权论的思想渊源。

大约二百年后,波里比阿又把分权学说推进了一步。他把政府分为行政、议会、国民大会三个部分。他认为,国家权力的这三个部分之间要相互制约、相互牵制、彼此结合、维持平衡,以具有最大的稳定性。[②] 这是最初的制衡原理,标志着制衡学说的初步形成。

(二)洛克的分权论:“三权分立”学说的提出

古希腊罗马的分权思想,在经过十六七个世纪的沉睡之后,在英国资产阶级革命的风雨中复苏了。1688 年,英国在经过革命与复辟的反复较量之后,产生了作为资产阶级和地主阶级、资产阶级上层和贵族上层之间妥协产物的立宪君主制。在这一制度下,国王逐渐成了“虚君”,资产阶级把持的议会掌握了国家的最高权力,资产阶级在事实上控制了政府。

洛克作为资产阶级思想家,全面剖析了立宪君主制,总结了资产阶级各派的政治主张,完成了《政府论》这个划时代的著作。“三权分立”的概念从此出现了。他认为,国家有三种权力:立法权、行政权和联盟权,其中立法权的地位最高;三权必须是分立的,但同时必须是相互制约和协同工作的。[③] 这一学说充分肯定了新兴资产阶级权力的至高无上性,对专制制度给予了严厉的批判。但是他的分权论实际上还是“两权分立”,立法权是自成体系的,而联盟权即外交权实际是行政权的一部分。因此,洛克的分权论还是不完善的。

(三)孟德斯鸠的分权论——“三权分立”学说的完成

洛克的分权论在欧洲大陆得到了广泛的传播。法国启蒙思想家孟德斯鸠在他的巨著《论法的精神》中全面阐述和发展了分权和

---

① 亚里士多德著:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆,1985 年,第 214 ~ 215 页。

② 参见波里比阿著:《罗马史》的第六卷,见《世界史资料丛刊,罗马共和国时期(上)》,任炳湘选译,三联书店,1957 年,第 52 ~ 53 页。

③ 参见洛克著:《政府论(下篇)》,叶启芳等译,商务印书馆,1964 年,第 86 ~ 95 页。

制衡的思想。该书被后人称为“理性的法典”。他指出,如果权力过分集中,来自人民的权力就会变成统治人民的工具,因此必须“以权力制约权力”。基于这个目的,他把国家权力划分为三种:“①立法权力,②有关国际法事项的行政权力,③有关民政法规事项的行政权力。”这三种权力之间既互相牵制又互相保持平衡。[①]

孟德斯鸠学说的特点在于使司法权成为了一个独立的元素。他认为,如果司法权与立法权、行政权合一,就会形成专断的权力,自由也就不存在了。孟德斯鸠在理论体系上继承了洛克的衣钵,但在内容上有了长足的发展。“三权分立”的概念,只有到了这个时候才具有了完全的含义。我们现在所说的“三权分立”原则的主要内容,可以说在《论法的精神》一书中都涉及了。

这里顺便指出,关于“三权分立”概念究竟是由谁提出的问题上,有不同的看法。有人以为是洛克提出的,有人认为洛克的分权论实际上是“两权分立”,而“三权分立”的真正提出者是全面阐述这一思想的孟德斯鸠。从上述资料分析不难看出,较为确切的表述应为“洛克—孟德斯鸠的分权与制衡理论”[②]。

(四)杰弗逊等美国政治思想家对分权论的充实和发展

在欧洲革命的影响下,北美十三州的资产阶级领导劳动群众推翻了英国的殖民统治,建立了完整的资产阶级政治制度。“三权分立”的理想第一次全面成为现实,同时关于“三权分立”的理论也在美国达到了新的高度。

美国是一个人口众多、种族复杂、土地辽阔的大国。特殊的历史条件,形成了浓厚的地方权力观念。因此,杰弗逊等人认为,简单的民主制不适合美国的国情,仅靠三权之间的平行制衡是不可靠

---

① 参见孟德斯鸠著:《论法的精神》(上册),张雁深译,商务印书馆,1961 年,第 153~160 页。

② 关于资料可参见朱光磊著:《以权力制约权力》,四川人民出版社,1987 年,第 80 页。

的,会出现"三权融为一体"或"某一种权力过大"两种情况。为了建立更为完善的民主制度,杰弗逊等人具有独创性地提出了用联邦和州之间的分权来补充三权分立的思想。他们认为,既要有一个强有力的实行分权的联邦政府,又要使这个政府也受各州政府的限制,这样就可以在三权分立的基础上进一步防止权力集中在个别人的手中,可以增加公民对政府的亲切感。① 汉密尔顿等人也对分权和制衡原则在美国的实行和发展作出了很大的贡献。② 这些设想,被称为对权力的"双重分权"和"立体制衡",推动了现代政治思想的发展。

这是西方分权论发展的顶峰,也是西方分权论的终结。从此,西方分权论进入了停滞的状态,再没有更多的实质性发展,许多修修补补性的观点都不足以把西方分权论推向一个新的学说阶段。

三、"三权分立"原则的性质

(一)"三权分立"的学说反映和代表了资产阶级的经济利益

恩格斯指出,资产阶级的学者们总是"以极其虔诚的心情把这种分权看作不可侵犯的原则"③。这个原则之所以被普遍采用,是因为它"符合于现存的种种关系"④。"三权分立"原则是反封建政治斗争的产物,是一个巨大的历史进步;它所要求的对政治生活的严密组织和对国家机构的有效控制,它所体现的对资产阶级各方面力量的平衡与协调,都适应了资本主义市场经济发展和完善资本主义生产关系的需要。

(二)"三权分立"是资产阶级民主的具体内容

---

① 参见《杰弗逊文选》,王华译,商务印书馆,1963 年,第 25、58 页。

② 参见汉密尔顿等著:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆,1982 年,第 246 ~254 页。

③ 《马克思恩格斯全集》(第 5 卷),人民出版社,1958 年,第 224 页。

④ 同上,第 225 页。

分权与制衡原则的基本政治功能，是在西方社会解决政治生活的民主化和防止专制问题。所谓“资产阶级民主”，主要是指它的立宪共和政治民主，而立宪共和政治民主的重要内容就是“三权分立”的国家机构组织原则及相应的政治制度。“三权分立”的原则，对于国内社会秩序的稳定，对于排除封建势力对政治的干扰，对于避免专权现象和减少腐败，对于促进地方政权的建设，对于保证“司法独立”，对于资产阶级政党用和平手段统一国内资产阶级政治运动等等，起了很大的作用，但是“三权分立”的原则及相关制度归根到底是资产阶级的上层建筑。

（三）“三权分立”是社会分工极端发展的产物

效率的不足，是“分权”与“制衡”原则的明显弱点。私有制、阶级和国家的出现都与社会分工有着密切的联系，而政治制度中的分权是社会分工极端化发展的产物。马克思指出，中央集权的国家政权及遍及各地的机关，都是“按照系统和等级的分工原则建立”①的，这种分工是为了统治的方便，是“为了简化和监督国家机构”②。但是在西方社会政治伦理学的理论背景下，由于这种分工过多地倾向于通过国家机构之间的消极制约来制约专权行为，所以就在很大程度上制约了效率的提高，甚至出现了国内政治斗争和政治程序影响国家的对外交往的问题。虽然“分权”与“制衡”的原则对限制专权有一定价值，但互相扯皮、办事拖沓、忽左忽右等现象如果扩大化了，恐怕也是很大的问题。

第二节 西方国家机构的主要体制

当代资本主义国家普遍把“三权分立”原则作为构筑国家机构

① 《马克思恩格斯选集》（第二卷），人民出版社，1972年，第327页。

② 《马克思恩格斯全集》（第5卷），人民出版社，1958年，第224～225页。

体制的依据。西方国家各种政治体制之间的差别,不在于各个"要素"之间的差别,而在于各个"要素"之间不同的组合方式,在于贯彻这一原则的程度和方式有所不同。

分权和制衡原则在当代有总统制、内阁制、总统—内阁混合制三种主要体制。此外,还有一种属于资产阶级国家机构体制范围,但不实行分权原则的委员制。

一、总统制

这个体制以美国为代表,最充分地体现了"三权分立"的原则。"现代国家的最完善的例子就是北美。"①一些南美国家,亚洲的印度尼西亚、菲律宾等国也实行这种体制。学术界历来把美国的总统制作为资本主义国家机构体制的典型和缩影。了解了这一体制,可以说就在很大程度上了解了分权原则最基本的特点。美国总统制具有以下特点:

(一)三权完全分立

在美国,立法权由国会掌握。参议院代表美国各州,所以参议员由各州选出,每州两名,共100名;众议院代表美国人民,所以众议员按在全国由相同人口划分出的选区选举选出,共435名。国会拥有最高立法权、修改宪法权、对外宣战权、监督财政权等四大国家权力。

行政权由总统掌握。美国总统是国家元首、政府首脑和陆海空军三军总司令。他对选民直接负责,国会对他的政治行为不得干涉。总统以向国会提出"国情咨文"的方式行使立法倡议权。

司法权由联邦最高法院掌握。联邦最高法院拥有监督立法和解释宪法两项重要权力。联邦政府和州政府的法令如被最高法院认定为不符合宪法,则均无效。联邦法院和各州的法院系统均独立

---

① 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社,1960年,第70页。

行使审判权。

（二）三权密切制衡

立法权与行政权相互制约。总统对国会通过的法案拥有否决权；总统的行政命令与法律有同等效力。反之，总统任命的高级官员需经参议院同意；国会握有弹劾权。

行政权与司法权相互制约。最高法院法官终身任职，由总统任命，但绝不是傀儡，他们可以利用解释宪法的权力宣布总统的法令违宪。

立法权和司法权相互制约。总统任命最高法院法官要经参议院同意；参议院还有弹劾最高法院法官的权力。反之，司法部门也以利用监督立法等方式，就国家的政策方针提出自己的见解。

（三）总统在国家权力系统中的核心地位

美国总统并不是一个"纯粹"的行政长官，学术界习惯于把他看作"暂时的独裁者"。他的巨大权限和独特的社会影响力，来自于宪法的规定、其本人的威望和华盛顿、杰弗逊、林肯等较早的一些总统的良好作为的铺垫，来自于整个统治集团和所在政党的支持。但也要注意，在严格实行三权之间的分立与制衡的社会背景下，美国总统是美国权力最大的人，但同时也是受制约最多的人。

（四）联邦与州的分权

美国是一个联邦制国家。根据联邦宪法的规定，各州有自己的"专有权力"，有自己的"三权分立"的权力系统，有自己的税收系统；未经州本身的同意，联邦也不能改变其疆界。虽然随着资本主义的发展，美国出现了联邦权力不断膨胀的倾向，但至今州权和州权观念仍是政治生活中一支重要的力量。

二、内阁制

内阁制体制的典型是英国和日本，但实行内阁制的国家，并不一定是立宪君主制国家，意大利、印度等共和制国家也实行内阁制。

相对于总统制,内阁制比较“简便易行”。大概是由于这个因素,多数西方国家实行的是内阁制。它的主要特点是:

(一)立法机关和行政机关之间负有连带责任

在这一体制下,整个行政系统,包括内阁和总理(首相),对议会负有连带责任。与总统制不同,行政机关是由议会中的多数党组成的,政府首脑由多数党的领袖担任。因此,如果丧失了议会的信任,行政机关必须总辞职,或者按照一定法律程序宣布解散立法机关,经过重新大选,重新建立立法权和行政权的一致。

(二)内阁和政府首脑是三权中的核心

首相(总理)是内阁的核心,内阁是全部国家权力的核心,首相(总理)与总统制下的总统,在这一点上是一致的——他们在权力上具有优越的地位。内阁制国家的政府首脑既可以作为议会多数党的领袖操纵立法工作,又可以不受虚位元首的约束。

(三)虚位元首处于三权之外

在内阁制国家,国王或总统仅仅是名义上的国家元首,“统而不治”,行使一些法定的礼仪性、程序性职权。在实行内阁制的共和国,总统的作用是超脱于各党派之上,在统治者的各个势力集团之间起有限的调停作用;在立宪君主国,君主不介入政策,而是以“国民道德感情的表现、国民象征的焦点”的方式发挥政治影响力。

三、总统—内阁混合制

法兰西第五共和国创造了一种集总统制和内阁制特点于一身的混合制,很有独到之处。学术界也有人把这种体制称为“半总统制”,甚至半开玩笑地称之为“家长制”。这种体制,在非洲的一些国家有一定的影响。

法国在传统上是一个内阁制国家。二战以后,法国不仅政党的数量多,而且主要政党的力量分散,一个政党很难在大选获得半数以上的选票,结果导致经常出现“倒阁”现象,仅仅在 1945 年至 1957

年的12年间,法国就换了22届内阁,政局不稳。为了解决这个问题,在戴高乐的领导下,本着寻求政治稳定的基本考虑,法国于1958年通过了法兰西第五共和国宪法,即"戴高乐宪法",开始实行总统一内阁混合制。法国混合制具有以下主要特点:

(1)在总统的产生和权限方面类似总统制。法国总统由普遍的直接选举产生。总统的主要权限是任命总理和其他高级官员,主持内阁会议,并担任军队的最高统帅;与美国总统不同的地方是,法国总统还有权解散议会,并且任期较长。按照密特朗总统的理解,他的职责主要有"秩序、权力、仲裁和建议"四个方面。

(2)在议会和政府的关系方面类似内阁制。法国的立法权和行政权也是相交融的,内阁也要对议会负责。当议会以不信任案的方式追究内阁的责任时,总理必须向总统提出政府辞职,而本来对国家政策负有更大责任的总统则继续他的任期,以保证政局的稳定。

(3)在国家元首和政府首脑的关系方面独具特色。在英美两国,首相和总统是巨头。在法国,总统负责国家的大政方针,拥有很大的政治权限。但总理也拥有一定的实权,他具体领导政府的活动,确保法律的实施并对议会负责,总统的命令要由总理副署。

法国是一个多党并存并且势均力敌的国家。国内外理论界都认为,法国在坚持内阁制传统的前提下,缩减议会的权力,通过设置实权化的总统来分解政府首脑的权力,是为了从最高层权力结构上抵消多党竞争所带来的不稳定因素,以确立"国内和平和社会安定"。这一体制,特别对于那些处在各种政治力量此消彼长的非常时期,既不想放弃民主程序和政治多元化又要保持政治稳定的国家,有一定的参考价值。

四、委员制

委员制是瑞士创造的,而且只有瑞士实行。由于这一体制与一些社会主义国家的政体较为接近,所以历来为我国理论界所重视。

它的主要特点是:

(一)行政权由联邦委员会集体行使

瑞士的行政权由一个7人组成的联邦委员会行使,7人分兼7个部的部长;委员会设主席、副主席各1人,由委员轮流担任,任期为1年;委员的地位完全平等,任期均为4年;一切问题以多数通过决议,以委员会的名义执行。

(二)行政权服从于立法权

联邦委员会的委员是由联邦议会议员中选出的。联邦议会是最高国家权力机关,拥有立法权力和国家事务的决策权。联邦委员会的职责就是服从和贯彻联邦议会的决定,更没有解散议会之类的权力。联邦委员会的委员如发生分歧,交由联邦议会决定,因此这个委员会与联邦议会之间并无连带责任。

委员制确实没有充分反映分权的原则,但也不能说一点没有体现分权的精神。例如,在瑞士也存在着三个权力机关,议员一旦进入联邦委员会就不再享有表决权,而只剩下建议权和发言权。事实上,委员制弥补了上述三个体制的某些不足,确有特点,应当引起人们的关注。

五、核心问题:总统制和内阁制比较

理解总统制和内阁制的联系和区别,是理解西方国家政治体制,甚至是理解整个现代国家政治体制构成的关键环节。一个政治体制,不论如何复杂,如何强调自己的独特性,但说到底也不外乎是一个如何摆布立法机关和行政机关、决策和执行的关系的问题。

总统制和内阁制的最大的区别,就在于它们的立法机关和行政机关的关系不同。在总统制下,立法机关和行政机关分别由选民选举产生,分别对选民负责,分权比较彻底。而在内阁制下,选民产生议会,议会产生内阁;内阁对议会负责,议会对选民负责,立法机关与行政机关有融合的一面。

关于内阁制与总统制的区别,国内外学术界历来存在着两种不同的看法。一种观点是,在内阁制国家,立法机关和行政机关有相融合的特征,名义是议会主权,实际上是首相、内阁依靠本党的执政地位独霸政权,因而这是一种政府职能的"划分",而不是一种权力的"分立",它同总统制的区别也就不是分权的程度、方式不同,而是非分权制与分权制的差别了。另一种观点是,内阁制基本上是贯彻了分权原则,只是不如总统制体现得那么明显,议会和内阁各有其组织系统,彼此有制约关系,执政党、内阁也不能不受议会、在野党的牵制,因而内阁制在总体上也属分权体制,它和总统制的差别是分权的程度、方式的差别。应当说后一种观点更为准确一些。应当注意到,英国和日本的官方都把本国的政体看作分权制。倘若把"三权分立"原则的发源地英国排除在分权制之外,很多问题就不好解释。总统制在分权方面确实比内阁制要彻底得多,但是并不能因此否定内阁制对于分权与制衡原则的产生和发展的历史性贡献,以及它本身作为分权制一种重要类型的地位和意义。

此外,总统制和内阁制还有以下四点具体的不同之处:①在总统制国家,同一个官员不能同时在两个国家机构任职,而内阁制国家则可以;②在总统制国家,立法机关不能解除总统职务,总统也无权解散立法机关,而在内阁制国家,立法机关有权倒阁,内阁也可提请解散立法机关;③在总统制国家,总统一身二任,而在内阁制国家,则是由政府首脑掌握行政权,国家元首仅是国家的代表;④在总统制国家,总统是唯一的行政首长,而在内阁制国家,内阁集体对立法机关负责。

就资本主义政治制度的格局而言,总统制和内阁制的优势与弱势是相对的。总统制的优势是,由于选民选举总统而非经代议机关决定,从而使行政机关的稳定性得到了较为充分的保证,避免了议会不断"倒阁"现象的发生;总统制的弱势主要是,立法机关与行政机关之间容易形成僵局,影响决策效率和国家对外、对内政策的一

致性。内阁制的明显优势是,立法机关与行政机关可以而且必须达成基本的一致,但行政机关的不稳定性问题则比较突出,特别是在多党力量均衡,无一党有相对优势的条件下,“倒阁”现象频频发生。这也恰好是作为传统的内阁制国家之一的法兰西第五共和国,为什么放弃内阁制转而建立总统—内阁混合制的主要原因。这其中的规律性值得研究。

第三节　分权制度和分权论的历史地位

“三权分立”学说以及按照这一思想构筑的政治制度,在近现代政治史上具有很高的历史地位。列宁曾经指出:“资产阶级的共和制、议会制和普选制,是世界社会发展史上的一种巨大进步,没有它们,工人阶级就不会有这样的发展”①。毛泽东也指出:“我们对资产阶级民主不能一笔抹杀”②。这就是“三权分立”原则及其体制的特殊的历史地位。

一、从反封建专制斗争的武器到巩固资产阶级统治的工具

分权的理论和体制是作为限制封建势力,并逐步从他们手中“分”走全部国家权力的手段而产生的。在反封建专制的斗争中,资产阶级曾经联合无产阶级,但在它全面掌握了政权以后,则运用实行分权制的国家机器对无产阶级进行专政。在近代史上,多次出现过资产阶级运用分权的程序,抵消工人阶级政党的议案的政治作用的现象。在资本主义国家,国家权力确实大多分为三大权力机关,由不同的三部分人掌握,但这三部分人都是代表资产阶级利益的三部分人,他们中的大多数是自觉为垄断资产阶级服务的。

---

① 《列宁选集》(第四卷),人民出版社,1972 年,第 55 页。
② 《毛泽东选集》(第五卷),人民出版社,1977 年,第 127 页。

二、从阶级分权到技术分权

在资产阶级革命时期，分权是指阶级分权——把行政权让给资产阶级宪法限制下的国王；在议会中设立上院，给贵族以一席之地，而立法权、司法权由资产阶级的政治力量掌握。但在资产阶级独占统治地位的情况下，资产阶级改变了分权的含义，由阶级分权变成技术分权。分权原则的主要任务由调整阶级之间的关系，变成了调整统治阶级内部的关系和使国家机构更加健全。随着社会的进步和劳动人民日益觉醒，仅靠“铁”与“血”进行统治是不够的，而分权恰恰是一个通过明细的分工限制腐败和专权、减少政局动荡的手段。正如马克思所指出：“这种分权不过是为了简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工罢了。”①这种技术性的分工和统治阶级的其他压迫手段相结合，保证了国家机器按照资产阶级的意志运转。

三、从三权并重到行政权地位的显著增强

在三权分立制度刚出现时，资产阶级对立法、行政、司法三权都是比较重视的，似乎还更重视立法一些，所谓“议会万能论”就是对这种状况的反映。随着资产阶级政治地位的稳固，他们逐步把“兴趣”转到了行政部门。这个转变是“一般资本主义国家现代整个进化过程中的共同特征”②。资产阶级愈来愈重视行政权，是为了利用行政权更加迅速、更加有力地进行国内统治和国际扩张。“统治阶级对生产者大众不断进行的十字军讨伐，使它一方面不得不赋予行政机关以愈来愈大的权力来镇压反抗；另一方面不得不逐渐剥夺它自己的议会制堡垒（国民议会）用以防范行政机关的一切手段。”③和

---

① 《马克思恩格斯全集》（第5卷），人民出版社，1958年，第224～225页。
② 《列宁选集》（第三卷），人民出版社，1972年，第197页。
③ 《马克思恩格斯选集》（第二卷），人民出版社，1972年，第373页。

这一趋势相适应,在当代几种资本主义政府体制之下,普遍存在着转向"立法导向"和行政首长的实际权力与政治影响力不断扩张的现象。

拓展读物:

1. 列宁:《论国家》。

2. 曹沛霖:《比较政治制度》,高等教育出版社,2005 年。

3. 何华辉等:《分权学说》,人民出版社,1986 年。

4. 吴大英等:《西方国家政治制度剖析》,经济管理出版社,1996 年。

5. 周叶中:《代议制度比较研究》,武汉大学出版社,2005 年。

6. 朱光磊:《以权力制约权力》,四川人民出版社,1987 年。

7.(英)洛克:《政府论》(下篇),叶启芳等译,商务印书馆,1964 年。

8.(法)孟德斯鸠:《论法的精神》(上、下册),张雁深译,商务印书馆,1997 年。

9.(英)J. 密尔:《代议制政府》,汪宣译,商务印书馆,1982 年。

10.(美)斯考切波著《国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较分析》,何俊志等译,上海人民出版社,2007 年。

思考题:

1."三权分立"的核心是什么,为什么?

2. 分权制和分权论的历史渊源及其进步性和历史局限性究竟是什么?

3. 总统制与内阁制的基本区别是什么?

4. 法国设计混合制的初衷是什么?

5. 世界各国安排其国家决策机构和执行机构关系两种主要类型。

第九章　国家机构(三)：社会主义国家机构体制

社会主义国家的国家机构体制，包括中国的人民代表大会制度，是一种年轻的政治形式。它力图实现对西方国家机构体制的历史发展。相对于由近代英国所开端的有几百年历史的西方国家政治体制建设，它得以存续、积累和调整的时间还比较短暂，而且遭遇了很大的波折。社会主义国家的国家机构体制建设仍然处于探讨和完善的过程之中。本章介绍和研究的重点，是马克思主义经典作家关于社会主义国家机构体制建设的基本思想和当代中国的人民代表大会制度。

第一节　议行合一：社会主义国家机构体制的组织原则

一、"民主共和国"是无产阶级专政的特殊形式

马克思和恩格斯从19世纪40年代，就十分关注无产阶级取得政权之后，国家采取什么样的主权归属关系和政权组织形式的问题。但他们没有陷入空谈，而是等待群众斗争的经验来回答。经过1848年革命和巴黎公社革命的实践，他们总结了历史经验，提出了

建立社会主义共和国的设想。他们指出:“我们党和工人阶级只有在民主共和国这种政治形式下,才能取得统治”,“民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式”。[①] 但是无产阶级的共和国又不能因袭资产阶级共和国的一切形式,而应当是通过革命变革,有批判地加以否定和继承。这种革命性的变革突出地表现在两个相互联系的方面:

第一,常备军、官僚机构和警察机关是三种最主要的压迫工具,必须彻底予以打碎,即用人民的军队和民兵代替旧雇佣常备军,用人民警察代替旧警察,用来自人民、为人民服务的公职人员代替旧官吏,用能够密切联系群众的国家机构代替官僚机构。

第二,共和制的形式和那些行使经济、文化、教育事业等社会管理职能的国家机构和工作手段,是任何社会都需要的,“决不可也用不着打碎”,应当使它摆脱资本家的控制,“应当割去、砍掉、斩断资本家影响它的线索”[②],使它成为服从无产阶级需要并为人民服务的机构。

关于这里提到的“打碎”问题,理论界有两种不同的理解。一种认为,“打碎”就是摧毁资本主义留下来的一切旧制度、旧机构。资产阶级的政治工具和管理手段完全不适合于社会主义的社会经济制度和无产阶级专政的国体,必须予以彻底否定。另一种理解是,“打碎”不应被看作一个“物理学”的概念,而应被看作一个“哲学”概念,也即“打碎”就是指批判地继承、辩证地否定。

二、巴黎公社的政权组织形式的特点和经验

巴黎公社是无产阶级专政和“议行合一”这一社会主义国家机构体制组织原则的第一次尝试。公社成立于 1871 年 3 月 18 日,只

① 《马克思恩格斯全集》(第 22 卷),人民出版社,1965 年,第 274 页。
② 《列宁选集》(第三卷),人民出版社,1972 年,第 311 页。

存在了72天,但是公社为无产阶级的政权建设积累了宝贵的经验。

巴黎公社的政权组织形式有以下特点[①]:

(1)它实行了名副其实的普选制、限任制、责任制、监督制和更换制五原则。公社从一开始就明确:一切公务人员"今后应该由选举产生,对选民负责,并且可以撤换"[②]。这就使公社成为了一种纯粹的无产阶级共和制政权,开辟了人类共和史上的新纪元。公社委员会及其工作人员一律由选民选举产生,并且随时可以撤换,以保证他们总是处于切实的监督之下。公社倾向于采用能够照顾到各方面利益的比例代表制。

(2)它实行了名副其实的"议行合一"制。巴黎公社是在打碎法国资产阶级国家机器的基础上,根据无产阶级民主的原则建立起来的新型政权机关。公社的最高权力机关是普选产生的公社委员会,政府机构是公社委员会领导下的,对公社委员会负责的执行、司法、军事、公安、财政、粮食、外交、劳动和贸易、教育、社会福利十个委员会。前者是"议",后者是"行",它们是合一的,是一个由选民选举产生、协同工作的统一整体。这就是"议行合一"的本来含义。公社没有实行分权制,而是实行立法权、执行权、司法权集于一个机构的集权制,是革命和战争的需要。这是一种不同于个人集权制的"机构集权制"。

(3)公社实现了"廉价政府"[③]的原则。公社干部只领取"大体相当于巴黎较好行业中一个聪明勤劳的优秀工人的工资",虽然在工作中有极少量的实物性补助,但没有任何经济特权,防止了炫耀身份的现象,密切了公社同群众的关系,增强了战斗力。

(4)公社主张在地方和基层自治的基础上,实现共和制度和法

---

① 关于巴黎公社政治体制的一些具体情况,可参见"论巴黎公社是社会主义民主原则",《理论与现代化》,1991年第7期。

② 《马克思恩格斯选集》(第二卷),人民出版社,1972年,第375页。

③ 同上,第377~381页。

兰西的统一。反对把巴黎建成“一个民选的,但仍处在一个十分集中的全国政权的专制控制下的公社代表机构”①,努力在保持每个公社享有广泛自治权的基础上,实现“组织起来的各公社的意志,形成一种有生命力的统一”②。这与后来的某些看法是不同的。

(5)公社实现了“政教分离”的原则,剥夺了教会占有的私有财产,摧毁了愚弄人民的各种精神手段,使教师从神职人员的压迫下解放出来,使科学活动走向了世俗化。

(6)公社在“政务公开”和社会主义人权方面,也进行了主动的探讨。公社具有较高的政治透明度,“公布了自己的言论和行动,它把自己的一切缺点都告诉了民众”③。公社的有关文件规定坚持司法文明和社会的言论自由,外国人享有与巴黎人同样的权利等。

更为重要的是,在以“议行合一”、“廉价政府”等为代表的各项民主改革措施中,包含了一条无产阶级专政和社会主义民主建设的总原则,这就是“唤起劳动群众,即大多数居民,使他们代替官吏积极参与国家事务”④,并通过一定的体制走向“通过人民自己实现的人民管理制的发展方向”⑤。

关于巴黎公社的这些主要特点,是否对于后来的社会主义国家具有普遍指导意义的问题,有的学者提出要有两个标准,这就是不仅要看巴黎公社的各项原则和各方面的制度是否符合于社会主义的原则要求,而且要看他们是否对公社本身有利,是否符合或适应公社当时所处的环境条件。从这个角度看,公社的各项原则、制度和做法有三种不同的情况:一是大部分原则、制度和做法,既符合于社会主义原则,又是从当时的实际情况出发的;二是有的体制、措施

① 参见《马克思恩格斯选集》(第二卷),人民出版社,1972 年,第 429 页。
② 同上,第 431 ~ 435 页。
③ 同上,第 375 页。
④ 《马克思主义论国家》,宋书声等译,人民出版社,1964 年,第 51 页。
⑤ 《马克思恩格斯选集》(第二卷),人民出版社,1972 年,第 382 ~ 383 页。

符合或不违反社会主义原则，但不利于巴黎公社本身，如公社委员短短的任期，如直接选举，如对无产阶级政党和领袖作用在战时的重要性强调不够等等；三是个别做法适合巴黎公社所处的特殊条件，但不宜作为一般的社会主义原则普及到其他地方特别是相对落后的国家。比如，适合于战时条件下的巴黎公社的集权制，如果在和平建设社会主义的条件下长期实行，有可能演化为个人集权，从而危害社会主义的制度和原则。

三、“议行合一”：社会主义国家机构体制的组织原则

马克思在批判资产阶级国家思想的过程的同时，总结概括了巴黎公社的政治原则和历史经验，提出了要用社会主义的议行合一制代替资产阶级的分权制。马克思指出：“公社不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关”①。列宁也具体描述了这一制度：“议员必须亲自工作，亲自执行自己通过的法律，亲自检查在实际工作中执行的结果，亲自对选民负责”②。苏维埃制和我国的人民代表大会制，都在原则上体现了“议行合一”的思想。它的核心是“一切权力属于人民”，思想基础是党的群众路线。

关于“议行合一”原则的普遍适应性问题，理论界有三种主要的看法：一是巴黎公社的这一原则经过马克思和列宁的概括，已经成为具有普遍指导意义的社会主义国家机构体制的组织原则。二是几十年的社会主义国家政权建设实践证明，各个国家力求采用和坚持这个原则的基本精神，但并没有也不可能完全照搬巴黎公社的具体做法和经典作家的具体设想，比如上述列宁的“四个亲自”的提法就难以具体实现。三是马克思所讲的是处于特殊条件下的“公社不应当是议会式的”，而没有讲社会主义国家的最高国家权力机关不

---

① 《马克思恩格斯选集》（第三卷），人民出版社，1972年，第375页。

② 《列宁选集》（第三卷），人民出版社，1972年，第211页。

可以采取议会的模式,更没有讲“议行合一”是社会主义国家组织政权的普遍原则。

对于这样的问题,越来越多的人认识到要从两个方面予以解决:一是要着重理解“议行合一”的基本精神,二是应当而且必须结合本国的实际来解决国家机构的组织原则问题。

如果分析“议行合一”精神实质而不是拘泥于个别词句的话,就不难认识到,这一原则的基本精神强调由人民选出的权力机关的神圣地位,强调这样的机关在国家权力机关体系中的不受限制;强调国家的一切权力属于人民,人民群众当家作主;强调在需要实行间接民主的地方和时候,要坚持人民群众通过自己选出的代表对国家事务拥有全权;人民代表和官员都来自于人民,为人民服务。在马克思主义经典作家看来,由民选机关监督行政机关是绝对正确和必要的,然而由“官僚机关”去制约民选机关是不合理的。这一初衷是无可指责的,是正义的。问题的关键是,如何在实际政治生活中加以贯彻和具体实现。

“议行合一”这个普遍性的原则,毕竟是产生于一个只存在了两个多月处于战火包围之中的城市共和制无产阶级政权。这就要求各国的无产阶级统治集团必须处理好其中的普遍性和特殊性之间的关系,使政权建设符合本国之实际。我国在共产党领导下将“议行合一”的原则与我国国情相结合,与“群众路线”相结合,从而形成了“民主基础上的集中”和“集中指导下的民主”相结合的制度,即我国的国家机构实行民主集中制的政治原则,并正式作为了我国的政体。在我国的中央和地方,国家权力机关、国家行政机关、司法机关一直是分设的。几十年来,我国在这方面积累了一定的经验,今后仍需进一步摸索体现“议行合一”原则精神实质和实行民主集中制原则的规律性。

今后在这方面必须考虑到三点:一是我国和其他社会主义国家,都是在相对不发达的地区实行的社会主义政治制度,今后也还

将长期处于社会主义初级阶段；二是与马克思主义经典作家当时的理解不同，中国已经开始了建设社会主义市场经济体制的进程，这会对中国的政治建设带来前所未遇的新课题；三是在巴黎公社革命一百多年后的今天，资本主义社会和社会主义社会的阶级阶层构成和社会生活的其他重要方面，包括资本主义政治生活本身，都已经与马克思主义经典作家当年的时代有了很大的不同。随着经济发展和社会进步，我们有条件在一个东方大国，进一步探讨如何实现马克思主义的政治理想与现时代的社会发展相结合的问题。

"议行合一"原则、民主集中制都是对"三权分立"体制及其原则的历史否定。它们之间的原则也是显著的区别在于，在社会主义国家中，是由国家最高权力机关行使立法权、监督权和决定国家一切重大事务的权力，它与"一府两院"虽是分设的，但它不是一个简单的议会，更没有与它平行或是可以相互牵制的机关；国家行政机关、司法机关和武装部队等都由它产生，受它领导，对它负责，受它监督。这就使得由人民选出的代表机构处于至高无上的地位，真正体现了国家的一切权力属于这一共和国的根本精神和选任制特别重要的地位。这是社会主义国家政治体制优越性的基本体现，是它的基本民主因素，也是它的发展和改革前途之所在。

"议行合一"原则、民主集中制与"三权分立"及其体制之间是不同的，社会主义国家的代议机构和西方国家的议会制度也有本质的区别，但是它们之间也存在着相互影响、相互借鉴的一面。列宁曾经指出："摆脱议会制的出路，当然不在于废除代议机构和选举制，而在于把代议机构由清谈馆变为'工作'机构"[①]。对"议行合一"原则和民主集中制也不能机械地理解。在肯定人民通过自己选出的代表对国家事务拥有全权这个前提下，我们也需要各个国家权力机关之间、中央和地方之间有必要的制约，相互监督。不注意这个问

① 《列宁选集》（第三卷），人民出版社，1972 年，第 210 页。

题,必要的“机构集权”就有可能变为“个人集权”,就会为官僚主义和某些机关、个人权力的膨胀提供可乘之机。把“议行合一”和民主集中制理解为不要分工、不要秩序的“大权独揽、小权分散”是肤浅的。

第二节　社会主义国家机构的构成

社会主义国家机构包括立法、行政、司法、检察等机关。立法机关和国家最高权力机关是同一的。全部国家机构以最高国家机关为中心,构成统一的整体。

一、最高国家权力机关

社会主义国家的国家最高权力机关,行使立法权,但不是单纯的立法机关。它是所有国家机构中权力最大、地位最高的机关,属于国家的一切权力,包括立法权、决定权、监督权和任免权等,都由它来统一行使。它是其他机关不能超越,也不能同等,无限制的全权机关。它只对全国人民负责,以体现人民是国家的唯一主人的精神。

各社会主义国家的最高权力机关的称谓不一,有全国人民代表大会、苏维埃、最高人民会议等。这些机构大多一年只开一两次会议。在它们闭会期间,由它的常设机关代行部分职权。最高权力机关有的实行一院制,如我国;也有两院制,如苏维埃代表大会的常设机关最高苏维埃。苏维埃的联盟院由按相同人口划分出的选区选出的代表组成,代表地域;民族院由参加联盟的民族国家分别选出代表组成,代表各民族。南斯拉夫联邦所属共和国还实行过三院制,即联合劳动院、区院和社会政治院。

一些国家的最高权力机关还设立了由其成员组成的专门委员会,来行使自己的部分职权,如审议相应业务部门的法案、议案,组

织调查、研究问题,以便为全体会议或常务会议做好准备。

各社会主义国家最高权力机关作为代议机构,其代表居于主体地位。他们是由人民群众选举到最高权力机关,去代表人民群众行使当家作主权力的使者。我国的全国人民代表大会代表是从各省、直辖市、自治区和人民解放军中间接选举出来的。以我国为例,人民代表的权力是:提出属于自己职权范围内的议案和质询案,非经全国人大或其常委会的批准不受逮捕和审判,在会议上的发言和表决不受追究等。他们的义务是:模范地遵守法律,保守国家秘密,并在自己的工作和社会活动中协助实施法律,应当同原选举单位和选区群众保持密切联系,听取他们的意见和要求,受他们的监督。与西方国家议员不同的是,这些代表是兼职的,即他们不脱离原工作岗位,其中不少是处于生产第一线的工人和农民。作为政治体制改革和完善社会主义立法制度的一个组成部分,近几年来,在一些社会主义国家已经开始进行把一部分代表专职化的尝试,并在代议机关的代表(至少是其常设机关的成员)与其他国家机构工作人员之间逐步实行了“不相容原则”,以保证代表集中精力从事立法工作和他们对其他国家机构的工作实行有效的监督。

各国立法机关的职权大同小异。以我国为例,它主要有以下主要职权:

(1)立法权,即制定、修改、解释宪法和法律,监督法律的实施。这是社会主义国家最高权力机关的重要职权。

(2)组织其他国家机关的职权,即选举、决定、任命、罢免国家主席、最高国家行政机关的首脑和组成人员、最高权力机关常设机构的组成人员、中央军委的组成人员、最高人民法院和最高人民检察院组成人员,以及其他中央国家机关的组成人员。

(3)对其他国家机关活动的监督权,包括听取和审议它们的工作报告,对它们的工作进行调查或向其组成人员提出质询等。

(4)决定国家一切重大事情的职权,包括决定国民经济计划,审

查和批准国家预算和决算,批准省、自治区、直辖市及特别行政区的划分、设立和制度,决定战争与和平问题,决定大赦,以及它认为应当由它行使的其他重要职权等。

二、行政机关

社会主义的最高国家行政机关与资本主义国家不同,它从属于行使立法权的最高权力机关,不是同立法机关处于平权地位,从而成为了最高国家权力机关的执行机关。

各社会主义国家的最高行政机关的称谓不同,有国务院、政务院、部长会议等,由总理(部长会议主席)、副总理、部长、各委员会主任、秘书长等组成。他们一般由最高国家权力机关选举、任命或决定产生。有的国家采用总理负责制,有的采用部长会议制。我国国务院实行总理负责制,总理主管国务院全部工作,主持国务院全体会议和常务会议,副总理等协助其工作。部长会议实行集体领导,一般采用多数决定的办法作出决议。

社会主义国家行政机关的职权主要有以下几个方面:①根据宪法和法律制定行政法规,规定行政措施,统一全国各级行政机关的工作。②向最高国家权力机关及其常设机关提出议案、某些法案的草案、本行政机关组成人员的任免案。③管理全国政治、经济、教育、科学、文化、国防等各方面的日常工作,制定和执行社会发展规划、国民经济计划和国家预算,维护社会公共秩序,主持外交事务,领导国家武装力量的建设等。④对地方行政区划的建制、行政机构的编制、干部的选择和配备等事项具有调整的权力;对部分地区的特殊情况采取应急措施的权力。⑤最高国家权力机关及其常设机关授予的其他职权。

三、司法机关

社会主义国家的司法机关包括法院和检察院两个独立的系统。

它们由最高国家权力机关选举或任命产生,对最高国家权力机关负责,但也有的国家将最高司法机关作为最高国家权力机关的一个组成部分。它们是国家的专政机关,是保卫社会主义民主的机关。在一些社会主义国家还习惯于把属于国家行政机关的组成部分,与司法事务在工作性质和方式上比较接近或联系紧密的机构,如国家公安机关、安全机关、监察机关和司法行政机关等,也列入司法机关的范围。

(一)法院

社会主义国家的法院,大多数在最高国家权力机关的领导下代表国家行使审判权。各国法院的组织不尽相同。从我国的情况来看,人民法院包括最高人民法院、地方人民法院(基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院)和军事法院等专门法院。各基层人民法院根据地区、人口、案情可设立若干人民法庭。各级人民法院可设刑事审判庭、民事审判庭、执行庭等。人民法院的组成人员包括院长、副院长、庭长、副庭长等。

人民法院审理民事、刑事案件,行使审判权,维护社会主义法律制度;保卫国家、集体和公民的合法权益,教育公民爱护国家利益,认真学习、遵守宪法和法律。

社会主义国家法院工作的主要原则一般有:第一,人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。第二,人民法院审理案件,除涉及国家机密、个人隐私和未成年人犯罪案件外,一律公开进行。第三,人民审判员参加审判,实行合议制和两审(或三审)终审制。第四,为了保证各族人民能够平等地参加诉讼,各民族人民都有使用本民族语言进行诉讼的权力。社会主义国家人民法院应坚持的最基本的原则是,全体公民在法律和法院面前人人平等。

(二)检察院

检察院是社会主义国家的专业法律监督机关,对国家行政机

关、企业事业单位、社会团体、公职人员和公民是否切实执行法律，行使最高法律监督权。我国的各级人民检察院由检察长、副检察长、检察员等组成。上下级检察院之间有的实行垂直领导，有的与地方同级国家权力机关共同实施“双重领导”。

社会主义国家检察院的职权主要有以下六个方面：第一，对于刑事案件进行侦察，提起诉讼，支持诉讼。第二，对于公安机关的侦察活动进行审查，决定是否逮捕、起诉或免于起诉。第三，对于人民法院的审判是否合法进行监督。第四，对于刑事案件判决的执行、劳改机关的活动是否合法进行监督。第五，对于有关国家和人民利益的重要民事案件，有权提起公诉或参加诉讼。第六，保障公民对国家工作人员提出控告的权利。

第三节　苏维埃制和代表团制

虽然苏维埃制、代表团制等已经终结，但作为人类政治制度史上的一份伟大遗产和一批具有理想主义色彩的人们积极探索新制度的重要成果，本书对它们依然给予高度的关注，以资总结经验教训。

一、苏维埃制

苏维埃是俄文中“代表会议”概念的音译。1905 年，伊万洛沃—沃滋涅先斯克城的工人，为了领导政治性罢工，选举代表成立了工人代表大会，这是最早的苏维埃。十月革命是在“一切政权全部归苏维埃”的呼声中取得胜利的。1922 年 12 月 30 日召开了全苏第一次苏维埃代表大会，宣布了作为国家形式的“苏维埃”的成立。有 70 年历史的苏维埃制度具有以下主要特点：

(1)苏维埃社会主义共和国联盟，是由最高苏维埃、各加盟共和国苏维埃、自治共和国和边区、州、区、市、乡各级苏维埃组成的统一

的国家体系。苏联共产党是苏维埃政权体系的领导力量和指导力量。

(2)苏维埃既是国家权力机关、立法机关,也是工作机关。最高苏维埃主席团是它的常设机关。

(3)部长会议是苏联政府、最高国家行政机关,由最高苏维埃两院联席会议选举产生。

(4)苏维埃是多民族的国家联盟,实行联邦制。为此,最高苏维埃专设一个民族院(也可译为"民族苏维埃"),由各加盟共和国等派同等数目的代表组成,共为750名。

1989年5月25日,依据苏联共产党第19次全国代表会议通过的《关于苏联社会民主化和政治体制改革》等决议成立的"苏联人民代表大会",取代苏维埃成为了新的最高国家机关。虽然"最高苏维埃"作为全苏人代会的常设机关被暂时保留下来,但苏维埃制度至此已经成为历史。

二、代表团制

代表团制是南斯拉夫社会主义自治制度的制度形式。1953年起,南斯拉夫就实行工人自治,把工厂和企业交给工人直接管理。1974年宪法规定南斯拉夫的社会自治有四种形式:一是联合劳动组织中的自治,即生产领域的自治;二是自治利益共同体中的自治,即教育、科学、文化、卫生、社会保障等领域的自治;三是地方共同体中的自治,即消费、社会服务、公共福利、社会自卫等方面的自治;四是社会政治共同体中的自治,即劳动者在联邦、共和国(自治省)、区内的自治。代表团制是实行社会政治共同体,特别是区一级自治的制度形式,是劳动者按照自治原则行使政治权力和管理公共事务的一种有效的民主形式。

(1)代表团的产生。1974年宪法规定基层议会实行代表团制,在区议会联合劳动院和地方共同体院的代表和选民之间设代表团。

所有基层自治组织的公民,都可以直接无记名投票方式选举本单位参加政权工作的代表团。代表团通常为10~30人,每个单位至少有1人。代表团是常设机构,代表团成员任期4年,可连任1次,不脱产。

(2)由代表团产生各级代表。区议会代表由代表团成员酝酿候选人,或者由代表团从其成员中推选议会代表。区代表团和代表的产生,一般采取交叉选举的办法,每个公民都能以三种不同的身份来行使权力:作为生产者,参加联合劳动基层组织或劳动共同体的选举;作为消费者,参加居住区地方共同体选举;作为社会政治团体成员,可参加其所在组织选举,分别组成属于区议会的联合劳动院、地方共同体院、社会政治院。在区议会各院中选出代表,分别组成共和国与自治省一级的相应的三院。联邦议会则只设共和国和自治省院、联邦院。上一级议会代表,首先是基层代表团成员。基层未当选,就失去上一级代表资格。

(3)各级议会代表必须接受代表团和基层自治组织监督,与选民保持紧密的联系。代表有义务在议会会议上陈述多数选民的意见,并按照代表团确定的方针行事。但在听取其他意见并在考虑社会共同体利益后,可以独立地作出决定和进行表决,事后必须将表决情况和投票理由告诉代表团和选民。

(4)代表团制也在社会自治利益共同体和地方共同体中实行。各基层单位一般要选出三个代表团:一个参加政治共同体活动,管理政权事务;一个参加自治利益共同体活动,管理社会事业;一个参加地方共同体自治活动,管理基础设施、公共福利等社会生活。

代表团制是社会主义自治原则在政治上的表现,它不仅是改进政治代表的选举方式和工作方式的有力措施,而且是在自治的基础上实现政治民主化的有效制度形式,它使南斯拉夫实现了从经济、社会到政治领域的自治一体化。但限于南斯拉夫的特殊情况,这种制度的历史并不长久,1990年,各共和国的区议会选举中开始实行

多党制,代表团制不复存在。

第四节　人民代表大会制度

人民代表大会制度是当代中国的根本政治制度。自建立以来,人民代表大会制度经历了曲折的发展,特别是“82 宪法”施行以来,人民代表大会制度的改革和完善取得了巨大进展。

一、人民代表大会制度的基本内容

(一)作为国家机构组织原则的“民主集中制”

列宁指出:“一切民族都将走向社会主义,这是不可避免的,但是,一切民族的走法却不完全一样,……每个民族都会有自己的特点”①。我国在社会主义政权建设方面的做法,既不同于苏联,也不同于南联邦,而是在中国共产党的领导下,根据巴黎公社和苏维埃的原则与经验,结合我国实际情况创造出来的,有鲜明的中国特色。

关于我国的政体有两种不同的说法,即我国的政体为民主集中制和人民代表大会制(简称“人代会制”)。这两种说法都是正确的。它们之间的区别在于,民主集中制是我国社会主义国家机构的组织原则,是我国政体的理论基础,而人代会制是指我国政体的具体载体,或者说是我国政体本身。民主集中制作为“议行合一”思想在中国的体现和发展,有这样一些特点:

(1)包括全国人民代表大会及其常务委员会在内的各级国家权力机关都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。

(2)包括国务院在内的各级国家行政机关、各级司法机关都由国家权力机关产生,由它领导,对它负责,受它监督。

(3)各级各方面的国家机关实行集体领导、个人分工和首长负

① 《列宁全集》(第 23 卷),人民出版社,1958 年,第 64 ~65 页。

责相结合的制度,并经常保持同群众的联系。

(4)各级政治组织和国家机构都严格遵守“个人服从组织,少数服从多数,下级服从上级,地方服从中央”的政治纪律,充分发挥中央和地方两个积极性。

(二)人代会制的基本内容

把人民代表大会制作为与人民民主专政国体相适应的政权组织形式,是中国共产党的一贯主张。早在1940年1月,毛泽东在论证未来国家政体建设的设想时,就明确指出:“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级人民代表大会选举政府。”①新中国成立以后,我国几经反复,不断实践,建立了比较完善的人代会制度。这个制度的基本内容及主要特点有:②

(1)全国人民代表大会及其常务委员会是最高国家权力机关。各级人民代表大会构成了由地方基层到中央的国家权力机关系统。它是人民行使管理国家事务的权力机关,是人民主权的直接载体,是人民当家作主的标志。中国共产党的领导,是完成上述使命的政治保证和组织保证。人民代表大会由人民选出的代表组成,并按照人民的意志工作。

(2)各级国家行政机关、审判机关、检察机关和国家军事机关都由人民代表大会产生,由它领导,对它负责,受它监督。特别需要指出的是,经过近20年的努力,各级人大及其常委会监督职能的具体内容日益丰富,作用得到了切实的强化。2001年2月14日,沈阳市第12届人大第4次会议表决否决了沈阳市中级人民法院的工作报告。这在人大的历史上是第一次,是中国社会主义民主政治建设的一个标志性事件。

---

① 《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社,1991年,第677页。

② 有关人代会制度和中国政治权力结构的技术性细节,可参见朱光磊著:《当代中国政府过程》(第三版)第一章,天津人民出版社,2008年。

(3)国务院是全国人民代表大会及其常务委员会的执行机关、最高国家行政机关和中央人民政府。国务院实现总理负责制。

(4)在国家结构的形式上,实行具有复合制的某些特征的单一制,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方主动性、积极性的原则。省级人民代表大会在和宪法相一致的条件下,可以行使地方立法权。香港和澳门特别行政区享受高度自治权。

(5)人民代表大会制度体现民族平等、团结的精神,在全国人大代表中,每个少数民族至少有一名代表;在少数民族聚居的地方实行民族区域自治制度,民族区域自治机关的主要负责人,由自治民族的成员担任。

(6)在充分发挥人代会制度作用的同时,也充分发挥中国人民政治协商会议的作用。人民政协以各民主党派和人民团体为主要组成部分,是统一战线组织,是包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的政治联盟。它的任务是集中地、经常地对国家机关的工作进行社会监督。它是人代会制度条件下,人民参与管理国家和社会事务的另一种重要途径和形式。

二、人民代表大会与"一府两院"的关系

由于国家权力的分立或分设问题,决策与执行的关系问题,在理论上具有重要的意义,人们一般也很关心。所以,就人民代表大会与"一府两院"的关系,作一专门的分析。

中国的国家机构是在"议行合一"思想基础上,按照民主集中制原则组织起来的一个有机的整体,各国家机关之间并不存在"分权"的问题,但各国家机关的分工不同,职责不同。人大作为最高国家权力机关,通过制定法律、监督其他国家机关、作出决定来行使国家权力;政府的主要职责是依法行政;法院和检察院则依法公正司法;按照宪法规定,"一府两院"是由人大产生的,对其负责,人大对"一府两院"实行监督,督促"一府两院"把各项工作做得更好,把人民赋

予的权力真正用来为人民谋利益;人大统一行使国家权力,要尽职尽责,不能越俎代庖,不能代行行政权、审判权、检察权。

具体来讲,人大与“一府两院”的关系体现为:

(1)主体与派生的关系。人大是人民行使当家作主权力的主体机关,是社会主义国家的最高权力机关,“一府两院”都是由人大产生的,从而在人大与“一府两院”之间形成了主体与派生的关系。我国“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生”,与西方国家不一样,“一府两院”与人大之间不是平行关系,而是从属关系。

(2)决定与执行的关系。人大是代表人民行使国家权力的机关,人大制定的法律、作出的决定,“一府两院”必须执行。

(3)监督与被监督的关系。人大代表人民拥有对“一府两院”工作的监督权。“一府两院”必须依法对人大负责并报告工作,接受人大的监督。比如全国人民代表大会有权依照法律规定的程序提出对国务院或者国务院各部、各委员会的质询案,受质询的机关必须负责答复。

(4)分工与合作的关系。人大与“一府两院”之间虽然不实行分权,但在社会分工的原则下,还是存在必要的分工,各自负责一部分具体工作。与分权不一样,这种分工的目的不是形成制约,特别是“一府两院”更不能对人大形成制约,而是为了更好地行使权力,更好地为人民的根本利益服务。在这种分工模式下,人大统一行使国家权力,并在这一前提下合理划分国家的行政权、审判权、检察权,既避免权力过分集中又避免不必要的牵制,使各个国家机关既专司其职又互相配合、协调一致地开展工作。虽然,人大与“一府两院”职责不同,但都在中国共产党的领导下协调工作,这与西方资本主义国家的“三权分立”体制有本质区别。

三、人代会制度:党的领导、人民当家作主与依法治国的统一

人民代表大会制度是在马克思主义关于社会主义国家学说的指导下,按照民主集中制的原则建立起来的。这一制度的基本出发点是要实现由人民行使管理国家和自身事务的权力,落实宪法中关于“中华人民共和国的一切权力属于人民”,“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”的规定。

在人民代表大会制度下,人民通过选举自己的代表来行使管理国家和自身事务的权力,人民当家作主的地位主要通过间接的形式来体现。具体体现为:县级及以下的人大代表由选民直接选举产生,县级以上的代表由下级人大代表选举产生,各级人大代表都是人民自己的代表,是代表人民行使权力的。人民当家作主不仅体现在选举自己的代表上,更体现在人民选举产生的代表所组成的国家机构在整个国家机构体制中至高无上的地位上。人民代表大会制度用以体现一切权力属于人民、人民当家作主的措施包括:各级人代会都是在选举的基础上产生的,对人民负责、受人民监督;由人民选举产生的代表机关集中统一行使立法权、监督权和决定国家一切重大事务的权力,是各级国家权力机关;国家权力机关的地位高于其他国家机关,没有与它平行或是可以相互牵制、制约的机关;其他国家机关的权力来源于国家权力机关,受它领导,对它负责,受它监督,其中需要明确的是在现代政治生活中居于比较显著地位的国家行政机关只是国家权力机关的执行机关;国家机关和国家机关工作人员接受人民的监督;各少数民族在民族自治区域内行使自治权;人大的工作与政协的工作密切结合;在人代会制度条件下,还需要建立一套属于社会和国家的监督体系等。通过这样一系列的制度规定,就能够确实保障和实现人民当家作主的权力。这是当代中国政治体制的一个重要方面。

另一方面,在当代中国,中国共产党是处于领导地位的执政党。

这是历史经验的总结,也是现实政治发展的需要。中国共产党的这种“执政党”地位,与西方国家的执政党有很大的不同,它不仅仅是执政的问题,而是要实现对国家的领导。具体来说,党的领导体现出以下特点:其一,从政治权力结构的横向关系看,党掌握了立法、行政、司法、军队等全部国家权力,并通过强有力的政治网络对各类各级公有制企业、事业单位进行较全面的指导和监督。其二,从政治权力结构的纵向关系看,党掌握了从中央到地方的各个部分的全部国家权力。其三,党有条件对国家生活的各个方面进行比较直接的领导,包括政治、思想和组织领导,通过制定大政方针,提出立法建议,推荐重要干部,进行思想宣传,发挥党组织和党员的作用,坚持依法行政,实施党对国家和社会的领导。其四,党的领导的合法性主要基于长期艰苦的武装斗争和中国人民的历史选择。因此,在整个社会主义历史时期,党都要坚持四项基本原则,坚持对国家政权的领导。党的领导地位体现在其与国家政权机关的关系中,就是说构成政治权力系统的各种政治机关,乃至各企事业单位、人民团体的内部领导组成,都必须坚持党的领导地位。

党的领导地位应当坚持,但在此基础上党的执政方式是可以选择的,所以,当前,提高党的执政能力成为坚持和加强党的领导的重要方面。提高党的执政能力,从当前来看,其重要方向就是要实现从通过领导体现执政,向通过执政实现领导的转变。而要实现这种转变,必须寻找一个逻辑起点,其中,理顺党和人大的关系是关键,即要通过更好地、更恰当地发挥人大的作用来实现党的领导、人民当家作主和依法治国的统一。

在当今中国政治生活中,党和人大是两个具有重要影响的因素。这种重要性不仅体现在各自在政治生活中的地位上,更体现在二者关系的模式对社会主义民主具有的标志性意义上。人大体现的是人民的权力,人民通过自己的代表实现对国家事务的管理。同时,人大作为立法机关,体现国家意志。在人大,国家意志与人民意

志得到统一。理顺党与人大关系的关键，是如何把实现党的领导与充分发挥人大的作用统一起来。这就要通过对党政关系的规范和调整，既改善和加强党的领导，又真实代表最广大人民群众的利益，充分反映人民的要求，使民意得到顺畅的表达。

党和人大的关系，用一句话来表达就是，党对全国人民代表大会的工作实行政治领导，党又在宪法和法律的范围内活动。从历史渊源看，人大是党主持建立的；从现实看，人大是党可利用的最重要、最基本的政治资源。党要善于把各级人大作为自己开展重要政治活动的场所，作为自己培养政务干部的学校，作为凝聚民心、党心的基地，作为参与国际政治斗争的工具。党的意见、建议、主张和政策，要通过法定的程序，以提案的形式向人大提出，通过人大的民主程序，变成具有普遍约束力的法律，从而实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机结合。

人民当家作主是人民民主的核心，是人民民主的集中体现，但是，在当代中国，人民当家作主必须与党的领导和依法治国统一起来。坚持党的领导，在这里不仅仅是一种政治原则，更是人民当家作主的实际需要。人民自己管理自己事务的前提是对个体利益和整体利益的清晰认识、对国家发展方向的整体把握、对社会发展进程的科学分析，这些单纯依靠人民自己是无法做到的，需要有特定的组织来指导。在中国，这些是由中国共产党完成的。党的这种作用已经在历史进程中得到了证明。同时，人民当家作主和党的领导都需要在法治的框架内进行。现代民主与法制是分不开的，人民民主作为一种高级形态的民主形式，也需要法治的辅佐。具体来讲，党的领导需要通过程序化、制度化的执政活动来实现，而不是单纯地强调领导而忽视具体操作的法律程序；人民当家作主也需要以法治为基础，而不是无规则、无秩序的参与。

在人代会制度建设上，党的领导、人民当家作主与依法治国三者统一的一个具体体现，就是充分发挥人大代表的主体地位和代表

人民群众当家作主的重要作用。

人民代表大会制度,作为在"议行合一"思想渊源基础上,结合中国国情创建的一种政治制度,其精神实质就是体现人民和人民代表的至高无上的地位,体现一切权力属于人民。人大作为具有广泛代表性的国家权力机关,应当有一定的人员规模,目前全国人大代表就有近3000人。人大代表人数较多,不大可能经常性地直接处理那些数目众多的一般性立法、决定、人事任免等方面的工作;但代表数量多,观察面比较大,直接的社会联系广泛也是优势。人大代表还可以在完成本职工作的过程中开展活动,包括以各种会议和非会议的形式开展监督活动。近年来,学术界和人大机关的同志普遍认为,监督工作得到强化,是1982年以来人大工作变化最大的一个环节。这并不是偶然的,是规律性使然。

坚持人民代表的主体地位,这在法律上早已确认,现在的问题是人大代表在政治生活中的实际作用并没有达到预期的目标。这一方面与人民代表大会制度的发展过程和人大代表自身的素质有关;另一方面,不得不承认,人民代表的主体地位并没有完全实现。这在一些事例中有明显体现。受"行政导向"倾向的影响,人大代表的主体地位在有些时候被有意或无意地忽视了。坚持人大代表的主体地位,实际就是在继续发挥人大在立法工作方面作用的基础上,采取适应人大代表在兼职工作的条件下开展政务的适当方式。人大代表,特别是基层人大代表也要注意通过发挥自身的能动性履行好代表职权,以人大代表主动作为,体现人大代表的主体地位,进而体现人民权利的政治法律地位。2005年4月成立的深圳市南山区月亮湾片区"人大代表工作站",受到了当地百姓的大力支持。[①] 2008年春节期间,浙江省全国人大代表周晓光通过地方电视台以广

---

① 参见邹树彬著:《构建和谐社区——深圳市月亮湾片区"人大代表工作站"个案研究》,重庆出版社,2007年。

告的形式向民众征求人大议案内容，以便能够更好地把群众的心声带到全国人大会议上。[①] 这些做法尚属首次，表明人大代表的立法意识在加强。

四、“两会”机制与统一战线

全国人民代表大会和中国人民政治协商会议全国委员会每年至少开会一次。自 1978 年开始，全国人大和全国政协一般同时开会，这被新闻界称为“两会”。从 1998 年开始，“两会”都是在每年 3 月初召开，现在中国人民政治协商会议全国委员会固定在 3 月 3 日开幕，全国人民代表大会固定在 3 月 5 日开幕。

“两会”的组成人员共 5000 多人。由于“两会”在中国政治生活中占有极其重要的地位，因此受到广泛的关注。这种“两会”同时开会并形成互动的形式逐步稳定，其作用和影响也逐步扩大，从而形成了所谓的“两会”机制。

首先，“两会”机制是一种广泛的意见表达和政治参与形式。“两会”代表都来自人民，他们将从人民中得来的信息和要求进行整理，传达给政治中心。“两会”代表都代表着广大人民的某种利益（整体的、部分的、长期的、眼前的等），并代表人民通过“两会”途径向政府有关部门提出其意见和要求。这种广泛的意见表达形式是现代政治民主化的基本需求，也是体现当代中国人民当家作主这一民主目标的重要形式。在“两会”召开过程中，人民通过自己的代表表达意见和要求，而从每年的提案看，这些意见和要求并不局限于人民自身的局部利益，更多的是从国家整体利益出发，关注的是重大的政治问题。这也充分体现了“两会”是人民行使管理国家事务和自身事务的民主权力的重要形式。

---

① 李石：“人大代表做电视广告征询议案的积极意义”，《中国报道》，2008 年 7 月 14 日。

其次,“两会”机制实现了人大和政协这两种重要的政治机制之间的有机结合。从性质上看,人大是一种政治机制,而政协则是“亦官亦民”的社会——政治机制,政治和法律定位不同,发挥作用的方式也不同。从组成上看,全国人大主要按地域组成,各省级地方和人民解放军组成自己的代表团,而政协按党派、人民团体和界别组成。在“两会”机制下,通过政协委员列席人代会,参与讨论《政府工作报告》,提出意见和建议,以及中共中央、国务院的主要领导和党政部门负责人列席全国政协会议等形式,在人大和政协这两种机制之间形成交流、合作,并最终促进更广泛的意见表达,更有效地实现人民对自己和国家事务的管理。

再次,“两会”机制是中国政治生活正常化、制度化的重要体现。从不定期开会到每年较晚时间开会,从各自独立开会到同期开会,从分别提交提案到共同讨论某些问题,这是“两会”机制逐步形成的过程,同时也是中国政治生活逐步正常化、制度化的过程。而政治生活的制度化是人民当家作主的前提条件,只有在法制化、程序化的政治活动中,人民群众的意见和利益才能比较好地得到表达,人民才可能实现对国家和自身事务的管理。制度化、法制化也是人民代表大会制度发展和完善的重要基础,而“两会”机制实际是一种有力的尝试。

最后,“两会”为中国人民民主的发展和完善提供了探索的路径和方向。人民代表大会制度的民主价值是确定的,但其形式无疑需要不断地探索,在不同时期、不同条件下寻求适合人民民主的具体形式。而“两会”本身就是一种探索,同时“两会”机制,也为人大代表、政协委员提供了比较广阔的探讨空间。比如,在“两会”召开过程中,更加注重官民之间的互动,改变清谈空议、高高在上的形象,人大代表和政协委员在各地深入民间征询议案,甚至在电视、报纸和网络上呼吁人民群众踊跃向“两会”建言等,都是在“两会”形式下对发展民主的主动探索。

统一战线是中国共产党在长期革命斗争中形成的具有实践意义的路线方针，是毛泽东思想的重要组成部分，是中国新民主主义革命走向胜利的三大法宝之一。在社会主义初级阶段，统一战线仍然是建设、发挥社会主义制度优越性所依靠的重要形式，体现了我国社会主义民主政治的本质要求，是我国社会主义制度的一个政治优势。

统一战线的载体是人民政协。这是在人民代表大会制度条件下，人民实现民主权利，参与管理国家和社会事务的另一种重要途径和形式。在人民政协的框架下，各党派、各阶层、各民族、各界别等在中国共产党的组织和领导下，以直接参与、参政议政的形式实现对国家事务的管理。

当前，统战工作重点要处理好的"五个关系"是：政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系。[①] 在新的历史时期，统一战线适应社会阶级阶层的新变化，要尽可能扩大参与的范围，将所有愿意、可能参与国家事务管理和国家建设的人们都团结起来，要重点做好私营企业主、自由职业者等"新阶层"的工作，做好在海外留学、就业的新一代华侨华人及其眷属的工作，做好第三部门迅速发展情况下其组织管理者的工作，做好有关祖国统一方面的工作。也就是说，要把巩固和壮大新时期统一战线，作为提高党的领导能力和执政能力的一项重要任务，作为发展中国特色社会主义民主政治的一项重要任务，作为增强中华民族凝聚力的一项重要任务。

"统一战线"的概念、思想和一系列工作方法，也具有重要的现代政治学意义。现在，西方社会和中国台湾地区的个别人，动辄把我国大陆（内地）努力团结各方面同胞的有关工作称为"统战"，似乎"统一战线"是一个具有负面意义的政治词汇。对话总比对抗好，团

---

① 参见"胡锦涛在全国统战工作会议上的讲话"，《人民日报》，2006 年 7 月 13 日。

结总比分裂好,合作总比纷争好。统一战线实际上强调的就是建设和谐的同胞关系、阶层关系、民族关系、政党关系、宗教关系,鼓励用沟通、讨论、交流的方式争取反对或不赞成自己的政治力量理解自己的主张,鼓励与持有不同政治观点的政治力量和平相处,不排除作必要的妥协。从现代政治学的角度看,这些思路和做法完全符合民主理念,推进的是政治文明建设。至于中国共产党要努力在统一战线中占据主导地位或掌握主动权,在政治上也是完全正常和可以理解的。

五、人民代表大会制度的发展和完善

党的十一届三中全会以来,我国的立法工作取得了很大进展。我国于 1982 年制定了现行的宪法,确立了目前我国政治体制的基本结构。20 世纪 90 年代以来,立法速度明显加快,社会主义市场经济条件下的法律框架基本形成,使国家生活走上了正常发展的轨道。这与我国 1982 年以来人民代表大会制度的改革和完善是分不开的。

(一)扩大了全国人大常委会的职权特别是它的立法权限

1954 年、1978 年宪法规定的全国人大常委会的职权主要是解释宪法、法律和制定法令,监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作,任免国家机关个别组成人员等。根据现行宪法的规定,原来属于全国人大的一部分职权现已交与它的常委会,即它们共同行使国家的立法权,除基本法律应由全国人大制定以外,其他法律全国人大常委会都可以制定,并可以对全国人大制定的法律进行部分修改和补充。此外,在监督权、任免权等方面,全国人大常委会的职权都比以前有了明显扩大。在各社会主义国家最高权力机关的常设机关中,中国全国人大常委会的职权是比较大的。

这一点变化标志着我国的最高国家权力机关暨立法机关形成了一个独特的由大会和常委会两个层次组成的“复合一院制”结构。这个特点符合我国的实际情况。我国没有实行两院制的传统,也不

准备搞两院制。但是，我国人口众多，全国人大的代表人数不宜太少，人数多了又不便于进行经常性的工作。所以，扩大常委会的职权，使人数较少（150～170人）的“常务代表”集中从事经常性的立法工作和其他工作，是一个加强人大工作、强化人大地位的实质性措施，意义很大。

（二）为了加强全国人大的工作，在全国人大常委会与国家行政机关、审判机关和检察机关之间实行了“不相容的原则”

根据现行宪法的规定，全国和地方人大常委会的组成人员不再担任其他国家机关的职务。如果担任了上述职务，必须辞去人大常委会委员的职务。这一规定保证了在国家权力机关与其他国家机关之间的必要分工和对这些机关监督的有效性，保证了全国和地方人大常委会委员的相对专职制，从而可以使他们集中精力于各项立法工作及其他经常性工作，有利于他们提高工作质量和工作效率。

（三）赋予了省、自治区和直辖市一级的人大及其常委会制定地方法规的权力

作为一个大国和多民族国家，我国国情复杂，社会经济文化发展很不平衡。这就要求在坚持中央集中统一领导的前提下，适当扩大地方的权力，充分发挥中央和地方两个方面的积极性。坚持中央集权的单一制，既符合我国各族人民向往统一的传统习惯和民族心理，也符合我国的现实国情。列宁曾经指出，要“特别注意的是把无产阶级专政同完全的地方自治结合起来”①。这种维护中央权威，尊重地方利益，充分发挥“两个积极性”的指导思想在我国立法制度改革中的一个重要体现，就是已经赋予省级人大根据本行政区域的具体情况和实际需要，在和宪法、法律以及国家的政策、法令、政令不抵触的前提下，制定并颁布地方法规，并报全国人大常委会备案；民族区域自治地方还有制定自治条例和单行条例的权力。党的十一

① 《马克思主义论国家》，宋书声等译，人民出版社，1964年，第16页。

届三中全会以来,在这方面的改革,调动了地方立法工作的积极性,取得了明显效果。截至目前,地方人大常委会制定了7000多件现行有效的地方性法规,民族自治地方的人民代表大会制定了600多件现行有效的自治条例和单行条例,加快了国家的立法步伐。

(四)改革和完善了全国人大及其常委会的具体组织方式、工作制度和技术手段

近10年来,我国不仅调整了人大同其他国家机构的关系,而且改革和完善了人大及其常委会的内部组织状况和工作制度,主要表现为以下几个方面:

第一,先后成立了9个专门委员会和法制工作委员会、预算工作委员会。它们作为全国人大的组成部分,由全国人大常委和一部分全国人大代表组成,并吸收了一批专家参加工作,行使全国人大及其委员会的部分职权,即负责研究、审议和拟定有关法案、议案,以及对有关问题进行调查研究,为全体会议或常委会作准备。有时,它们还就社会生活中一些影响较大的问题向国家的行政机关提出意见和建议。近几年来,一些地方人大也开始设立专门委员会或工作委员会。

第二,为了加强全国人大的工作,制定了组成全国人大委员长会议的新规定。委员长会议由委员长、副委员长、秘书长组成,负责及时处理全国人大常委会的重大日常工作。

第三,强化了监督职能。重新规定了全国人大及其代表享有的“质询”和“调查”两项职权。“54宪法”原有这样的规定,但是被“75宪法”取消了。现行宪法规定,全国人大代表和全国人大常委在开会期间有权依法提出对国务院和各部委的质询案,受质询的机关必须负责答复。现行宪法还规定,全国人大或其常委会认为必要时,可以组成对于特定问题的调查委员会进行调查工作。这两项规定的重新确立,对于人大帮助其他国家机关改进工作是有意义的。为了加强预算监督,全国人大常委会在1999年作出了《关于加强中央

预算审查监督的决定》。各级人大对于同级司法机关的监督力度也有所加强。

第四,2000年通过了《立法法》和一系列议事规则。现在,已将法案审议程序由两审制调整为三审制,并实现了立法程序的法律化。作为人大工作的制度建设,人大先后制定了常委会、委员长会议、全国人大会议的议事规则,全国人大各部门还制定了工作规则。

第五,全国人大和部分省级人大会议的技术手段也有了很大的改善。比如,政府统计部门一般能够到会向代表提供资料服务。全国人大和部分省级人大会议表决时,使用了表决器以代替举手的方式等。

第六,提高了各级人大及其常委会工作的开放程度,增进了人民群众对立法工作的了解。七届全国人大一次会议以后,全国人大常委会和一些省市人大常委会先后建立了新闻发布会制度,并通过各种新闻媒介及时向群众公开会议的进展情况。现在,一些重大法律草案采取在正式审议前向社会公布,广泛听取各方意见的"开门立法"举措。围绕法案审议中的重要问题,全国人大常委会探索实行立法听证会和专家论证会等方式,以直接听取各方面的意见。同时,还设立旁听席,吸收群众组织人员旁听会议。例如,2005年9月全国人大常委会在京举行了关于个人所得税工薪所得减除费用标准的听证会,这是历史上的首次。①

人大立法工作的改革是一项长期的工作。比如,人大代表的构成和人大机关工作人员的构成状况显然还不适应立法工作的需要;在人大工作得到普遍加强的情况下,人大代表和多数人大常委会组成人员依然兼职工作的现状,显然已经不能完全适应其职责的履行;人大及其常委会的工作制度尚有待完善;地方人大及其常委会

---

① 参见人民网,2005年9月27日(http://finance.people.com.cn/GB/1037/3730837.html)。

的工作质量还有待提高等等。人民代表大会制度和相应的立法制度是有优越性的,建设好这一制度本身就是在发扬社会主义民主,就是政治体制改革的一部分。

拓展读物:

1. 马克思:《法兰西内战》。

2. 马克思:《〈法兰西内战〉二稿》。

3. 毛泽东:《论人民民主专政》。

4. 浦兴祖主编:《当代中国政治制度》,上海人民出版社,1990年。

5. 谢庆奎:《当代中国政府》,辽宁人民出版社,1991年。

6. 林尚立:《当代中国政治形态研究》,天津人民出版社,2000年。

7. 蔡定剑:《中国人民代表大会制度》,法律出版社,2003年。

8. 朱光磊:《当代中国政府过程》,天津人民出版社,2002年。

9. (苏)卡尔宾斯基:《苏联的社会主义与国家机构》,霍非译,三联书店,1950年。

10. (苏)苏波尔宁:《社会主义的政治制度》,黄中华译,群众出版社,1986年。

思考题:

1. 如何全面、准确理解"议行合一"的精神实质?

2. 人代会制在哪些方面体现了"议行合一"的思想,在哪些方面形成了哪些自己的特点?

3. 社会主义国家机构体制与资本主义国家机构体制有什么原则区别?

4. 如何理解"议行合一"、民主集中制和人民代表大会制度之间的关系?

5. 如何理解人民当家作主、党的领导与依法治国之间的统一?
6. 如何发展和完善人民代表大会制度?
7. 如何理解人民代表大会与“一府两院”的关系?
8. 如何理解“两会”机制与统一战线的关系?

第十章 政治行为

国家不仅表现为它自身的性质和职能,要实体化为国家机构,而且还要外化为这些国家机构和国家生活其他参与者的各种各样的政治行为。进入现代社会以后,对政治行为问题的研究,成为了政治学理论的重要内容。在这方面,本书重点分析和研究政治统治、政治管理和政治参与三种最为重要的政治行为。

第一节 政治统治

政治统治,是最基本的政治行为、国家行为;国家机构等的政治管理行为和公民等的政治参与行为的实现,政治统治与政治管理的相互作用,都要在很大程度上受政治统治行为的制约。所以,分析政治统治行为的规律性,是研究政治管理和政治参与的基础。

一、政治统治的概念

(一)政治统治的本质

从语义上说,"统治"的含义有二:一是利用国家政权的力量控制社会,二是一事物因占有绝对优势而支配其他事物。但在政治思想史上,关于政治统治的解释有其具体角度,其中有代表性的是:

“神权统治说”，即认为政治统治是神权统治，统治地位的取得和维持是神的意志，统治者是神的意志的化身；“父权统治说”，即认为政治统治是父权统治，是家庭中父亲的权威在国家生活中的放大和扩展；“契约统治说”，即认为政治统治是人们根据理性的要求订立社会契约的结果，统治秩序就是契约秩序，统治者与被统治者之间是“委托—代理关系”；“精英统治说”，即认为政治统治是精英统治，是按照社会中的少数精英人物的意志形成的秩序。[①] 这些看法具有特定的政治背景和思想渊源，推动了对政治统治问题的思考，但是它们的历史局限性是显而易见的。

马克思主义运用阶级分析的方法，深刻揭示了政治统治的本质。按照历史唯物论的看法，“政治统治”是阶级等社会集团之间的利益冲突、对抗和斗争的结果，是在经济上与政治上取得了统治地位的社会集团，通过国家机构对社会经济、政治和精神生活进行全面的控制和支配，对被统治者和破坏社会政治秩序的社会成员实施全面的强制和压迫行为。政治统治的基础是经济强制，在本质上是阶级压迫。

（二）政治统治的特征

第一，阶级性。即政治统治的根本目的和宗旨是为了维护和实现统治阶级的利益和意志。在政治统治的过程中，这种统治阶级的意志和要求，往往以国家意志和法律的形式表现出来。这是由统治阶级的政治统治地位决定的，也是把阶级意志转变为社会规范的需要。政治统治的阶级性是其根本属性和本质特征。

第二，强制性。政治统治是统治者通过国家机构对敌对者的强力支配和控制，因此，政治统治具有强制性。政治统治的强制性一般以直接强制和规范强制等方式出现。直接强制是统治阶级对统

① 参见王浦劬主编：《政治学基础》（第二版），北京大学出版社，2005 年，第 115 ~ 119 页。

治对象的直接暴力镇压,规范强制则是统治阶级通过国家政权制定的具有普遍约束力的法律并予以实施。

第三,秩序性。政治统治的结果,往往要具体表现为社会的有序状态。这种有序状态,一方面表现为国家权力系统和政治行为的各种秩序和程序的总和,另一方面表现为政治统治的社会效果的有序性。政治统治秩序性的实现,即为社会政治生活的稳定。

第四,最高性。政治统治的有效与合理,是统治集团在国家生活中维护其领导地位和保证其执政能力的前提。因此,是政治行为中的最高行为,统治阶级的其他利益和国家机构的各种管理行为以及公民的各种参与行为等都应当服从政治统治的需要。同时,政治统治的最高性还表现为维护和控制统治秩序的行为所依法具有的最高意志性,其他社会意志和要求都应当服从这一意志。

二、政治统治的基础

(一)政治统治的社会经济基础

"政治统治直接属于财产"①,这是一个历史唯物论的基本常识。

(二)政治统治的社会权力基础

政治统治的权力基础对于政治统治的维护和实现具有根本性的意义。这是因为政治统治必须以政治权力为后盾和力量的前提,以此为凭借对统治对象进行强制性控制和支配。在这方面必须注意以下几个问题:

(1)统治集团必须在政治力量的对比中始终掌握和控制着超过敌对阶级和其他反抗的组织性力量,能够有效掌握压制敌对者进行反抗的各种政治手段,能够有效掌握、动员和运用足够的社会物质和精神力量。

(2)政治统治必须是以国家权力形式出现的权力。在实际政治

---

① 《马克思恩格斯选集》(第一卷),人民出版社,1972年,第170页。

生活中,国家权力具有凌驾于社会之上的“中立性”形式。正是如此,统治集团只有使自己对于社会的“特殊”的统治和控制转变为“普遍”的国家权力,才能使自己的意志要求转变为对于全社会的合法、有效的秩序控制。

(3)政治统治的权力基础的核心是“具有组织形式的暴力”。军队、警察、法庭等是政治统治的权力核心。不过,暴力是以对生产资料的占有为前提的。在现代社会,以暴力为核心的统治权力必须以规则性的形式作用于政治统治。政治统治不等于滥施暴力。滥施暴力往往是政治统治不稳定的一个征兆。

(三)政治统治的社会管理职能基础

统治阶级要有效建立和维护政治统治秩序,除了必须运用政治权力进行政治强制和控制之外,还必须运用这种权力承担起社会管理职能。在这方面要注意以下两个问题:

一是政治统治合法性的确立和维护,一方面依赖于维护统治地位,另一方面取决于统治主体完成社会公共事务的情况。这两个方面构成了国家权力合法地位的必要条件。就此而言,要进行有效的政治统治,就必须全面承担和完整履行国家的社会管理职能。

二是统治集团承担和履行社会职能,不断促进生产力发展,是增强统治力量的根本途径。统治的力量本质上来自于对于社会和政治资源的控制和运用,而社会和政治资源的状况是随着生产力的状况而变化的。一般来说,发达的生产力往往会提供更丰富有效的政治统治资源。一个正处于上升时期的统治集团也恰恰是能够代表生产力的发展趋势的。就此而言,承担和履行社会职能,对于统治阶级强化自己的统治能力,具有根本性的意义。

(四)政治统治的社会心理基础

政治统治的社会心理基础,是指社会成员在思想和心理上对于社会政治统治的正当性的认可和同意。政治统治的心理基础是政治统治的精神和价值观念支柱,是以政治统治的权威和社会成员的

认同之间的配合关系为核心内容的思想和心理状态。它主要包含两个方面的基本内容：

其一，政治统治的主体必须具有运用国家权力进行政治统治所形成的政治权威。政治权威，就是统治者在运用国家权力的过程中形成的足够使被统治者感到压力或使之信服的威望和威信。它是政治权力造成的心理效应和态势。

其二，社会成员对于政治统治在思想和心理上要有一定的认可和同意。这种认可和同意，构成了政治统治的政治合法性，即社会成员对于特定政治权威的认可和同意。社会成员正是在此基础上形成了对于政治统治在思想和心理上的服从。对于统治集团的骨干部分来说，这种认可和同意可能是自觉的，但对于统治集团的一般群众和被统治集团来说，这种认可和同意需要通过政治社会化等途径进行"培养"。同样，对一种政治统治基础的破坏，也往往是从对其社会心理基础的破坏开始的。

在实际政治生活中，研究政治统治的社会心理基础具有重要意义。政治统治只有不断地转化为政治权威，转化为政治认同，才能建立起有效的统治秩序。同时，政治统治的要求和规则能否以及在多大程度上得到有效实施，往往也取决于这种政治统治的合法性能在多大程度上得到社会心理的认同。

三、政治统治的基本类型

在对政治统治的研究过程中，人们根据不同的标准，对政治统治进行不同的类型划分。在当代西方政治学中，影响深远的是德国社会学家马克斯·韦伯的划分，他根据社会政治生活中人们政治认同的根据，即政治合法性基础的不同，把政治统治划分为传统型的政治统治、魅力型的政治统治和法理型的政治统治。

按照韦伯的说法[1],传统型的政治统治,是以建立在传统习俗和习惯之上的价值观念和社会规范为依据而形成合法性的政治统治,在这种统治中,社会成员认同传统的政治习俗和习惯。魅力型的政治统治,是统治者凭借其人格魅力和超凡品质形成政治权威,获得社会成员认同的政治统治。而法理型的政治统治,则是把社会成员的政治认同,即合法性建立在法律和政治规则的权威基础上的政治统治,人们服从的仅是法律和规则。在另外的场合,他还把政治统治区分为“依仗利益状况进行的统治”和“强制性的统治”两种类型。[2] 这种划分尽管具有一定的认识意义,但它并不是根据政治统治的本质所进行的划分。

马克思主义从阶级关系以及由此体现的阶级利益和阶级统治出发,对政治统治的本质进行划分。按照马克思主义的划分,政治统治可以划分为“少数人对多数人的统治”和“多数人对少数人的统治”。

少数人对多数人的统治,是奴隶社会、封建社会和资本主义社会政治统治的共同特征。这种政治统治是由少数剥削者构成的阶级集团,凭借对生产资料和社会物质财富的占有而成为社会统治集团。由于他们在社会成员中占少数,所以这种统治被称为“少数人对多数人的政治统治”。

少数人对多数人的政治统治必然会引起“多数人”对“少数人”的反抗。“无数的、被压迫的和劳动的群众反对特权的压迫者和寄生虫的斗争”[3]是不可避免的;“被压迫阶级反对统治阶级的斗争必然要变成政治的斗争,变成首先是反对这一阶级的政治统治的斗

---

① 参见(德)韦伯著:《学术生涯与政治生涯:对大学生的两篇讲座》,王容芬译,国际文化出版公司,1988 年,第 53 ~ 55 页。

② 韦伯著:《经济与社会》(上册),林荣远译,商务印书馆,1997 年,第 239 页。

③ 《列宁全集》(第 6 卷),人民出版社,1958 年,第 383 页。

争"[1]。这也可以看作对阶级斗争问题的另一个角度的理解。

无产阶级在推翻剥削阶级政治统治,夺取政权后,建立了劳动人民的政治统治,是原来的被剥削阶级对于原剥削阶级的统治。由于无产阶级和劳动人民构成了社会成员的大多数,所以,这种统治被称为"多数人对少数人的政治统治"。由于社会分工的原因,从事政治管理工作的总会是少数社会成员,所以这就将会形成一种"多数人的政治统治行为"对"少数人的政治管理行为"的制约作用。只是由于社会主义社会的历史还相当短,这种非常重要的政治关系的特点,还需要一段时间才会充分表现出来。这种统治类型的前途,是逐步实现全体社会成员对社会的统治。到那时,在政治上,"对抗将会消失,矛盾仍将存在"[2]。

四、政治统治的方式和作用

在现代国家实施和维护政治统治的过程中,统治阶级一般采取的方式主要有:

(1)暴力压制。对对立阶级的反抗和敌对分子的破坏,通过国家机器进行直接的暴力镇压。

(2)法制建设。统治集团通过国家制定宪法、法律、法规和政策,确立社会政治秩序的基本要求和"临界点",规定敌对阶级和反抗分子的行为限度,并予以实施。

(3)承担国家的社会管理职能。为形成强有力的政治统治能力和权威,统治阶级及其代表必须最大限度地促进生产力的发展,并承担国家的社会职能,以巩固政治统治的基础,以强化政治统治的力量和形成高度的政治认同。

(4)控制基层社会生活。通过社会控制网络,控制社会成员的

---

① 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社,1972年,第249页。

② 列宁著:《对布哈林"过渡时期的经济"一书的评论》(单行本),人民出版社,1976年,第12页。

日常劳动和社会生活，是历代统治集团实施政治统治的基本手段。这种统治方式的主要特点是，把政治统治和社会管理结合起来，把压制与服务结合起来，把对国家的控制与对地方和基层的控制结合起来。

(5)政治社会化。通过教育、媒体、文艺等政治社会化的各种途径，贯彻统治阶级的思想和价值观，是一种很重要的统治方式。为形成高度的政治认同，统治阶级必然把自己的意识形态上升为占统治地位的意识形态，并在社会生活中贯彻和灌输这些思想。同时，统治阶级必然会以各种方式，培植和强化有利于政治统治的政治价值、政治观念，以形成政治统治的持久有效的精神支柱和社会心理基础。

第二节　政治管理

一、政治管理的概念

(一)政治管理的定义

管理是人类社会生活存在和发展的必然要求。没有管理，就不可能进行正常的社会化生产和社会生活。虽然，作为现代词语的“管理”一词出现较晚，但有关管理的思想却早已有之。中国从孔子开始，在西方从亚里士多德开始。历代思想家在思考政治问题时，一般都将管理与国家的治理联系起来。

政治管理是一个历史的概念。管理，最初孕育于原始氏族社会很不发达的生产力和血亲关系基础上的公共管理。虽然，在原始社会共同体中，存在着社会的共同利益，维护这种利益的工作也处在全社会的监督之下，但却不得不由个别成员来担当。随着生产力的发展、分工和阶级的出现，特别是随着政治职能复杂化和不断分化，社会需要超血缘的、地域性的机构来代替血缘性的氏族组织来控制

和管理社会。这样的机构逐渐获得了与社会相对立的特殊利益，从而在维护社会公共利益的同时，也开始行使对社会的政治统治，它就是国家。

国家的统治阶级为了维护自己对整个社会的政治统治，需要履行一定的社会职能，需要把社会的阶级冲突控制在秩序所能允许的范围以内。在众多的管理形式中，与这种社会政治统治相关联的管理活动，被称为政治管理。政治管理的主体，是由政府及其延伸而构成组织所组成的政权体系，其客体是特定地域上的全体社会成员；政治管理行为的目的，是保障政治统治和社会生活的正常运行；政治管理行为的主要方式，是自上而下对社会所进行约束或协调。

（二）政治管理与政治统治的关系

政治管理与政治统治，作为国家权力运作的两种基本方式，既有联系又有差别。

政治管理与政治统治的共同之处在于，二者都是国家行为，都是为了维护特定的社会秩序，包括统治秩序与管理秩序所进行的活动，从而统一于国家的基本职能之中。在一定的意义上讲，政治统治就是国家的阶级职能，政治管理即是国家的社会职能。对于国家来说，政治统治是国家政权的前提，政治管理是国家政权的基础，这两种行为都是维系国家生存和实现社会利益关系的基本政治行为。

但是，政治管理在具体表现形式和行为方式等方面，又与政治统治有明显的区别：第一，在行为主体方面，政治统治行为的主体只是由统治阶级所组织的国家政权，特别是警察、军队、法庭等暴力机关。政治管理的主体不仅包括国家机构，而且还包括那些与国家政权的基本方向相一致的社会团体、社会中介组织等准政治管理主体。第二，在行为客体方面，政治统治行为的客体可以是多数人，也可以是少数人，其中，在剥削阶级社会，是少数人统治多数人，但是，政治管理行为的客体，则一定是多数社会成员。第三，政治统治强调的是社会政治稳定。一旦有利于统治阶级的统治局面出现，统治

者就要千方百计地使其稳固下来；一旦不利于统治的局面出现，则要千方百计地对其进行镇压。虽然政治管理与政治统治一样要求秩序，但它强调的主要是效率，并为此采取自上而下的科层管理。第四，与前面的分析相一致，政治统治是统治阶级意志的直接体现，它是统治阶级利益的直接外化。而政治管理除了统治阶级利益的需要之外，它还担负着维持社会正常运转的经常性任务，如缓解现实社会的利益矛盾，保障正常的社会生活秩序，改善人民生活等。显而易见，国家的阶级性特点在政治管理行为中就不如在政治统治行为中体现得那么直接。

总之，在一个社会中，经济和政治发展的程度愈高，统治集团在政治上愈成熟，它的政治统治和政治管理的整合的程度也应当愈高。

二、政治管理的基本类型

随着社会的变迁和国家的发展，政治管理也在不断变化。根据政治管理的经济基础、主体特征、权力特性、管理功能、管理方法和总体运行机制等因素的区别，迄今为止出现过的政治管理可以区分为“传统政治管理”和“现代政治管理”两种类型。

（一）传统政治管理

传统政治管理是与传统农业社会相适应的政治管理。当然，传统社会与现代社会只是两个相对的概念，由于社会发展的不平衡性，这两种社会形态和两种政治管理活动之间也存在着相互渗透的现象，在两种政治管理活动的内部也存在着各种不同的具体形式，比如目前我国的政治管理活动就与西方国家的政治管理活动存在着明显的不同。

传统政治管理的经济基础是农业社会的自然经济。从管理主体方面看，由于农业社会利益结构简单，社会分化的程度较低，国家机构的构成呈单一性，没有政党和其他以政党为依托的政治组织，没有工会等人民团体，所能与政治管理配合的也只有宗族组织或宗

教组织，而且这些组织又往往与政权同构。在国家机构内部，其功能分化的程度也相当低。在中国古代的各个时期，国家的行政职能、立法职能和司法职能往往合为一体，国家机构内部一般也只有“吏、户、礼、兵、刑、工”六部。

从权力运用方面看，传统政治管理具有明显的任意性和连带性。正如人们已经注意到的，小农的一个重要特点是他们不能代表自己，一定要别人来代表，而他们的代表一定是他们的主宰和不受限制的政府权力。但是，当这种不受限制的国家权力高度集中于一人之手，就变成了任意权力，变成了绝对的君权和王权。任意权力集立法、行政、司法三种职能为一体，集军权、政权、法权、财权于一身，一切以个人意志为转移，是一种不受任何制约的绝对权力。最高统治者随心所欲，实行个人专断。同时，由于社会分化不充分和家庭在社会结构中的核心作用，传统的政治管理权力又常常与宗法权力、宗教权力相结合，从而又形成了政治管理权力的连带性，即“家天下”、权力世袭和政教合一，并常常带有某种神秘主义色彩。

从管理功能方面看，传统政治管理具有强烈的排他作用。在社会经济方面，与自然经济的经济结构相适应，传统政治管理一般都把“重农抑商”作为基本国策。在中世纪的欧洲，城市工商业者也一直处于无权地位。与传统政治管理在国家经济职能方面的排他性相一致，传统政治管理功能的排他性主要表现在社会利益分配方面。农业社会在权力与财富的关系上，是权力支配财富，因而形成“官本位”，而官本位与家族本位相结合，又导致了对社会财富的家族性掠夺。另外，传统政治管理的排他性功能还表现于思想控制方面，如中国历史上的“罢黜百家，独尊儒术”等。

从管理方法方面看，传统政治管理表现出简单性和落后性，行政强制和思想教化非常突出，而法制极不发达，其政治管理的技术手段主要是手工式的，信息传递依靠的是人力，如中国的驿站，更谈不到监督。

总之,传统政治管理运行机制表现出明显的人治特征。传统政治管理推行经验决策,强调个人在决策中的作用,没有严格的决策程序和明确的目标。同时,它在决策中强调沿袭古训和惯例,由家法演化而来的“礼”支配着政治管理行为,强调义务本位。在人治状态下,政治管理的或然性非常突出;在特定条件下,也许会出现较高的效率,但常常出现政治管理的危机,极易产生政治不稳定,导致“人存政举,人亡政息”的恶性循环。

(二)现代政治管理

现代政治管理是以工业社会、信息社会和市场经济体制作为经济基础的。特别是在市场经济条件下,横向的社会利益关系增加,各种社会关系和社会行为中的相互制约的因素增加,这就决定了现代政治管理具有与传统政治管理不同的某些特征。

从管理主体方面看,在市场经济条件下,社会利益结构复杂,社会分化的程度较高,国家机构和社会管理机构的构成多元化。在这样的社会中,除分工高度发达的国家机构外,还有政党和其他以政党为依托的政治组织,有工会、农会、学生会等人民团体组织,宗族组织在资本主义革命的早期就被摧毁,宗教组织也大多与国家机构相脱离。特别要提到的是,虽然国家机构的高度分化带来了机构庞大和人员臃肿的弊端,但政府通过政治管理为公民提供的具体服务,还是大大增加了。

在权力特性方面,现代政治管理所运用的权力具有规范性和相对独立性。为了在充满了经济竞争和政治力量多元的条件下保证社会生活有序运作,就需要有一定的规则和程序,这就要求政治管理权力首先是一种规范性的权力,不得随心所欲。规范性权力表现为非人格化的权力,不依某些人的意志为转移,这也就呈现出其独立性,而规范性的权力必然同时是受制约的权力。现代政治管理权力的相对独立性,则主要表现在政府与其他政治管理主体权力的区分上,西方国家“政治中立”的国家公务员制度起的就是这样的作用。

在管理功能方面，现代政治管理具有开放性的功能。适应现代市场经济发展的需要，现代政治管理兼容多种利益的存在，并作为宏观调控者对之加以协调。现代政治管理的透明度大大增强，意见表达、意见综合、决策和决策的施行、监督和信息传输的机制较为完善。现代政治管理的开放功能，还表现在以世界统一市场为依托的国际交往之中。在当代中国，现代政治管理功能的开放性集中到一点，就是“改革开放”的基本国策和对一切有益的政治管理经验的汲取。

在管理方法方面，现代政治管理以法制为基础，强调法律手段与行政手段的有机结合，并适当使用政治社会化等方面的手段。现代政治管理通过参与的普遍性体现民主精神，通过群众参加决策和监督等手段来提高群众的积极性。从实际运行来看，现代政治管理推行科学决策，要求明确目标、严格程序、完整的效果评估系统及信息反馈网络。就管理技术而言，现代政治管理采用了定量化、系统化与信息化的现代科学方法。

总之，现代政治管理在运行机制方面，基本上用法治取代了人治。法治化的政治管理，具体表现为管理法规体系的完善化、管理权威的法制化、管理责任的明确化和管理过程的程序化。其中，政治管理权威的法制化尤为重要。由于政治管理权威的法制化，现代政治管理行为遵循“法律至上”和“法律面前人人平等”的规则，以保证市场经济社会的公平性和稳定性，保证人民的政治权利要求在政治管理过程中得到尊重，同时在管理权力的运行中尽可能地减少和克服政府管理的随意性。

三、政治管理的方式和作用

（一）政治管理的行为方式

政治管理的任务是通过政治管理的行为过程来实现的。政治管理在实施过程中，又表现为国家政权体系对于政治生活进行调节

和控制的各种具体行动和活动方式，这主要包括决策、决策的施行、组织与协调、政务信息传输、监督等环节。

1. 决策

决策，是指各国家机构、政党等政治管理主体对社会生活的重大问题制定行动方案的过程。决策活动是全部政治管理行为的基础。政治决策作为一种政治活动，既不同于一般的决策活动，又不同于其他政治活动，这两方面的结合，就构成了现代政治管理中决策的基本特征：①特殊性与公共性的统一。政治决策是对社会公共政治生活问题所作的抉择，同时涉及了社会的整体利益和统治集团的特殊利益。②权威性。它的行为主体是国家政权和政治领袖人物，而政权和政治领油的权威往往又给各种决策形式带来了权威性。在现代政治生活中，合法议会和政府首脑在政治管理决策中的权威性受法律的保护。③指导性。它是关于政治管理的蓝图性设计，决定着政治管理的整个实施过程。④强制性。它以国家强制力为后盾，因而要求服从，并对社会成员具有普遍约束力，不能违抗或破坏。

政治决策的种类很多，包括法规的制定、行政方案的确定、社会经济和政治重大事项的决定、编制政府预算、决定重要管理人员的人选等。但是，不管是什么种类的政治决策，都要遵循一定的程序和原则。政治决策作为一个动态的过程，是由多个环节构成的，一般可分为下列阶段：第一，分析和把握政治统治形势，确定政治目标；第二，进行政策分析和评估；第三，面对若干意见综合方案，进行论证，然后决定取舍；第四，接受对决策结果的信息反馈。这是政治决策在其执行阶段的继续。

2. 决策的施行

决策的施行是政治管理的关键环节，或者，反过来说，政治管理关键是执行政治决策。在政治管理过程中，政治行为各主体产生复杂的相互关系，使之达到或趋向某种政治有序化的活动过程，必须

有一系列工作环节。作为政治管理主体主要部分的国家机构,其决策施行活动的主要环节一般有指导、计划、组织、服务、提取、分配、协调、管制等。①

3. 政治沟通

政治沟通是指传递政务信息、交流政治思想和政治信息的活动。政治沟通常常被誉为政治管理的中枢神经,它对整个政治管理活动起着不可替代的整合作用和驱动作用。而且,愈是现代型的政治管理体系,信息流动在政治过程中的作用就愈重要。政治沟通的基本内容是政治信息的传递,它包括政治体系中政治信息的获取、输送、存贮、处理和反馈等。

4. 政治监督

监督,兼含监察、督导、检察之意。政治管理中的监督,是为了保证管理主体在法律所允许的范围内活动。从权力运行角度看,监督可以分为自上而下的监督和自下而上的监督两种。自下而上的监督乃是公民对政府的监督,属政治参与行为。这里的政治监督指的是在政治管理过程中,为保证政治管理机关及其工作人员在法制的范围内履行公务,而进行的监察、纠偏、检察、督促等活动。

政治监督是政治管理的免疫系统,其目的在于抵御权力的腐蚀性,避免普遍利益受到特殊利益的非法干扰,以保证管理目标的顺利实现。因此,在政治管理过程中,政治监督的主要任务是防止和惩治政治腐败。"以权力制约权力",这正是政治监督的本质之所在。

从权力制约意义上讲,政治监督由宪法监督、立法监督、行政监督、司法监督、政党监督、社团监督等环节组成。② 在我国,党内监督

---

① 参见朱光磊著:《当代中国政府过程》(第三版),第七章,天津人民出版社,2008年。

② 参见焦健著:《公共权力运行误区:权力错位》,天津人民出版社,2001年,第107~113页。

是由政党内部的纪检机关或监察机关进行的，政党对政府的监督是通过中国人民政治协商会议等形式实现的。政治监督作为政治管理的一种行为方式，其实施需要有一定的内部机制和外部环境。就内部机制而言，政治监督体系需要有完备的法制；就外部环境而言，政治监督要求有法治社会、民主政治和公民的权利义务观念等等。只有这样，才能保证政治监督的合理性和有效性，也才能发挥政治监督对于政治管理的保障作用。

（二）政治管理的地位和作用

在任何国家，如果统治阶级要想维持自己的地位，就必须承担管理公共事务的责任。国家为了维护这种统治的经济基础，必定要对社会经济生活中的宏观问题进行干预、调节和控制。这正是政治管理的作用之一。具有鲜明阶级性的政治统治，并未消除社会生活的共同性。人们生活在大体相同的环境之中，自然会有共同的需要，如衣食、婚姻、灌溉、环保、通信、健康、娱乐等等。国家要满足统治集团的需要，要保证共同经济体系的正常运行，要保证统治阶级经济成分的支配地位，又要在特定时代所达到的物质和道德水平上满足各阶级人们的基本经济和社会生活需要。这样，社会经济、政治和精神生活才能得以持续和发展。

政治管理对于社会政治生活的重要意义之二，是它能够保持政治稳定。政治稳定的基本要求是秩序与持续，即社会能够有效地进行运转。建立社会秩序并能使之有效地得以维持，社会才能稳定发展。如果说政治统治的主要作用在于建立和保证社会秩序本身的话，那么政治管理的主要作用就在于维持社会秩序的正常运转。

政治管理对于社会政治生活的重要意义之三，是它能够保证民主政治的正常运行和发展。在通过政治统治行为对敌对势力进行专政的同时，政治管理担负着在占统治地位社会成员内部实行民主的任务。在现代政治管理中，政治管理行为还须保障包括统治阶级与被统治阶级在内的全体公民的基本社会经济和政治权利。这是

社会政治发展到现阶段的必然要求。民主作为一种政治权利的实现，不论是参与，还是法制，哪一方面都始终离不开政治管理的积极作用。政治管理通过培养公民意识和正确的民主习惯，通过有效管理各种社会政治组织和社会团体，通过加强政治制度和法律制度的建设，来保障公民的民主权利，从而为政治统治创造必不可少的社会政治基础。

第三节 政治参与

一、政治参与的概念

(一)政治参与的定义和特征

政治参与思想源自于近代民权理论。不过，现代政治科学中的“政治参与”概念，是第二次世界大战以后西方学者从对选举问题的研究拓展而来的。从20世纪60年代开始，政治社会学的兴起使得政治参与理论的研究范围进一步扩大。当然，西方主流政治学界对于政治参与的研究是为本国政治统治服务的，在一定程度上掩盖了“金钱政治”的实质。

马克思主义对于政治参与问题十分重视，把它作为工人阶级取得政权之后建成民主社会的重要标志。马克思主义政治学对政治参与问题的把握有三个基本方面：一是政治参与是人民群众实现其政治权利和人民民主的必要途径；二是政治参与的核心问题是公民对于国家事务的参与，即“政治就是参与国家事务”①；三是政治参与可以是直接民主的，也可以采取间接民主的各种形式。在这几个基本原则之下，政治参与表现出以下主要特征：

(1)政治参与的主体是一定国家的公民。国家机构工作人员和

---

① 《列宁文稿》(第二卷)，人民出版社，1978年，第407页。

职业政治家，作为公民也有政治参与行为，但他们的政务活动不一定都属于政治参与的范畴，否则，我们就不能将政治参与与政治革命、议会斗争、政党活动等其他政治行为区别开来。同样，如果把政治参与的主体一般地解释为是“社会成员”，那么政治参与行为就又会被泛化为一般政治行为。

(2)政治参与是近代国家生活的产物。在封建社会，臣民是不可能有政治参与行为的。只是在进入了资本主义时代，政治生活摆脱了宗法和“身份”因素的制约之后，臣民才成为公民，政治参与才成为一种普遍的社会行为。

(3)政治参与体现公民对于国家的权利、义务和责任关系。公民在政治生活中不仅有服从的义务，而且有参与的权利。政治参与实际上是公民行使以普选权为核心的公民权利的过程。由于公民权利与义务的统一性，政治参与同时也是一种责任过程。公民应该积极了解、参与政治事务，积极表达意见，将自己的要求转化为支持或否定的行为，从而加入到政府过程中去。

(4)政治参与是以合法手段影响国家机构的活动。如果将政治参与扩至非法活动，它与政治斗争、政治革命等就难以区别开来。公民权利通常是通过政治参与实现的，只有在特殊情况下才会诉诸政治斗争。政治参与绝不意味着每个人都亲自充当政治统治、政治管理的主体，但公民可以通过政治参与对国家机构作相应的控制。

(5)政治参与的对象包括所有直接或间接同国家活动相关的公共政治生活，重点是意见表达、国家主要公职人员的产生、国家决策和政治监督。

总之，政治参与是公民通过各种合法方式参加国家政治生活，并影响政治体系的构成、运行方式、运行规则和政策过程的行为。它是政治关系中公民的政治权力得以实现的重要方式，体现着社会政治关系的本质。

(二)政治参与的历史类型

1. 西方国家的政治参与

西方国家的政治参与同其民主制度是密不可分的。西方民主作为一种国家制度,它是以"自由、平等、博爱"原则为前提,以议会制度为核心,以法制为依托,包括国家各权力机关的分立与制衡、政党政治、普选制、监督制度等主要内容的一整套制度。这种国家制度是与资本主义经济基础和利益实现方式相适应的上层建筑。

西方国家政治制度的发展和运行是以资本主义所有制为基础的,以商品经济的运行为其利益实现方式的。因此,一些表面的平等、自由原则就必然会反映到政治生活之中,形成了一系列公民政治参与的机制,比如议会就在一定程度上为公民的政治参与提供了活动舞台,普选制又使政治参与具有了合法化机制,政党政治、结社自由等也为政治参与提供了活动空间。与封建专制相比,这是极大的历史进步,是人类发展到该阶段所达到的社会文明的重要组成部分,应给予历史的肯定。

对于资产阶级政治统治本身来说,这种参与更有其特定的积极作用:①它作为"遮羞布",可以掩盖社会在经济和政治利益分配中的不平等。②它作为"政治晴雨表",可以为当局及时调整政策提供依据。③它作为政治统治的"后备武器",可以调整和裁决统治集团内部不同派别之间的分歧与矛盾。④它作为社会的"调压阀",通过给人民群众以发泄不满的机会,多少可以缓解社会内部矛盾。

2. 社会主义国家的政治参与

社会主义国家的政治参与是人民民主的组成部分,它虽然在发展上与资本主义政治参与有着一定的连续性,而且都是市场经济的必然要求,但二者之间的区别也是非常明显的。社会主义民主是与社会主义市场经济相适应并以社会主义经济制度为基础的上层建筑。

在社会主义社会,人民是国家的主人和社会生活的主体,人民的利益是国家制定路线、方针和政策的出发点和归宿。社会主义政

治统治从本质上讲是多数人的统治，这就为多数人参与政治管理提供了必要条件。我国的人民代表大会是最高国家权力机关，人民政协也是参政议政机构；在其他各项政治机制中，也都有人民政治参与的特定渠道。民主建设是一个历史过程，同时，政治参与作为公民政治权利的实现形式，又与每个人的具体利益和自主能力等主观因素相联系。长期以来，由于理解上的失误，我国的市场机制建设没有得到重视和发展，公民或公民群体的具体利益也没得到应有的保障，所以政治参与受到了一定程度的限制；有限的政治参与，往往又是以高度动员的方式进行的。这些问题，有待于在市场经济和全面改革开放的条件下，通过中国特色社会主义经济、政治、文化建设而逐步解决。

二、政治参与的方式和条件

（一）政治参与的方式

1. 投票

投票，包括选举和表决，是公民个人在竞争性的政策或候选人之间表示其政治态度的一种政治行为方式。目前，投票大多是以秘密的方式进行的。投票发展到现在，其政治作用已经相当广泛。在选举的意义上，投票的作用在于确定国家政务官员或其他组织中的相当人员；在复决的意义上，公民投票可以影响或决定政府决策；全民公决，作为对国家生活中的重大事项集体负责的一种方式，常常使用于具有直接民主传统的国家，但在某些条件下它也有可能被个别社会集团所利用；在罢免的意义上，公民可以决定某些官员的去留，并借此表达自己的政治倾向。

2. 选举

选举，分为直接选举和间接选举两种类型。直接选举，是由选民直接投票选出应选公职人员；间接选举，是由选民先选出代表，再由代表来选举应选公职人员。前述的投票，是公民政治参与的最普

遍的行为，但投票毕竟不等于选举。因为，除了投票以外，选举活动还包括组党活动、政治宣传、组织选民、政治捐助、培养干部等。考虑到多党制国家的政党大多是以通过竞选组织政府为主要职能，所以，选举活动在西方国家政治参与中的地位和作用更突出一些。作为政治参与的一种方式，公民通过定期选举的方式向决策者表达自己的意愿，但受选举具体方式和它并非持续进行的限制，它不是表达公民意愿的最佳手段。

3. 结社

结社，是指具有相同政治目的的公民结成社会组织。他们可能致力于某些特殊的利益，也可能致力于广泛的公共问题，但其基本目标一般是“进入”政府，影响政府决策。结社本身就构成了一种政治参与方式。结社包括组织、参与政党活动和组织、参加其他社团活动两种情况。在西方国家，政党活动多集中在选举期间；在社会主义国家，党的活动是经常性的。在中国，加入中国共产党或民主党派，都是政治参与。参加社团活动，在西方国家主要是加入压力集团。压力集团是代表和维护社会特定利益群体的利益，但不具备政党条件，没有组织政府的具体目标，但却积极参与社会政治活动，力图影响政策的社会集团。公民参加这种组织，也构成了政治参与。在中国，政治性社团一般被称作主要人民团体，包括工会、共青团、妇联、工商联等等。这些团体，分别代表不同方面社会成员的具体利益，同时又在中国共产党的领导下，积极与政府合作，是参加国家事务管理的重要组织形式。公民只要参加了这些组织，也就是参与了政治。

4. 意见表达

各阶级、阶层的人们，由于有自己的特殊利益，所以要表达自己的意见。意见表达是公民行使政治权利的过程，公民通过法律规定的途径表示自己的政治观点和政治态度，从而影响政府政策。其手段一般包括集会、请愿、办报刊等。意见表达，不论是以个体的形

式，还是以团体的形式进行，都要形成群体效应，使政府明确感受到某些利益要求和支持意向。集会，是众多的人为了共同的目的集中起来联合表明政治观点，向政府提出某种支持或者要求。社会主义国家的政治集会多是有组织的，通过收集或表达群众意见来向政府表示某种支持，或对政府工作进行监督。请愿，是公民向官方表达对有关政策事项的意见、不满或希望的行为。游行示威，在当今世界大多数国家都是请愿的重要方式。办报刊，是公民通过语言文字表达和宣传自己政治见解的活动。公民解决个别政治问题，谋求个人或小部分人的利益而接触和影响有关政府官员，是意见表达的一种特殊形式，在西方国家这主要包括各种个别接触和院外活动；在我国，公民可以通过信访、党政机关接待日、对话、座谈会、意见箱等形式与政府官员进行沟通。

5. 政治冷漠

政治冷漠应归为消极参与类型，即公民对于政治问题和政治活动冷淡、不关心，甚至不参加政治生活。作为政治参与的一种行为方式，政治冷漠可能出自两方面的原因：一是在政治浩劫之后，公民对政治产生反感。二是有些公民觉得参与政治与否无所谓，从而也就不作为。政治冷漠也可在特定的意义上影响政策，但不利于政府掌握实际情况。

(二)政治参与的主要制约因素

政治参与在本质上是近现代生产力发展和民主政治的产物。人们参与政治，是由近现代和民主政治时代的诸多经济、文化、社会因素决定的。

1. 社会生产力发展水平

一个国家的政治参与状况与其生产力的发展程度，在总体上具有相互促进、相互制约的密切关系。首先，经济发展能够提高人民的受教育程度和增加可支配时间，从而也就相应增强了人们的参与意识和参与能力。其次，经济发展必然带来社会利益关系的不断变

化，导致不同社会群体之间的互动，促使人们通过采取政治行动以维护自身权益。再次，经济发展同时也促使政府职责扩大，从而带动群众对政治生活的关心，提高了参与程度。在现代社会，经济发展使个人与国家的关系变得日益密切，这就在无形之中增加了每个公民的国家意识，而现代国家意识是公民权利和义务感的重要来源。由权利和义务共同构成的公民概念，为大众性政治参与奠定了广泛基础。当然，并非所有的经济发展都一定直接带来政治参与的扩大。由于社会、文化等因素的作用和政治发展自身某些因素的限制，在特定时空内，政治参与状况的发展也可能滞后于经济进步。

2. 公民的民主意识状况

一个国家公民的政治参与状况与他们所具有的现代民主意识状况，在总体上具有相互促进、相互制约的密切关系。推进现代民主进程的最重要的主观条件，就是公民要普遍具有现代民主意识，即公民参与的积极性、自觉性和他们对民主政治发展规律的理解或认同。比如，在我国，民主建设水平之所以不高，除了经济发展水平的限制以外，还因为人民群众和一部分官员的现代民主意识尚处于比较初步的程度上。一个成熟的公民，应当具有比较自觉的政治参与愿望和现实主义的政治态度。

3. 社会政治机制

政治参与除了要具备一定的客观和主观条件以外，它作为一种政治行为，必然还要受到政治自身因素的制约。从本质上讲，特定社会的政治机制，包括政权的阶级性质、体制和运行机制的完善程度等，对政治参与有重大影响。主流政治集团对现代民主的认同程度，对一个国家政治参与发展的影响和制约作用无疑是很大的。一个国家所选择的选举制度的合理与完善程度，就直接制约着公民政治参与的状况。近代以来，公民权扩大的过程，实际上就是选举权的资格限制逐步减少的过程，即选举是一个从少数人的特权行为，不断转化为全体成年公民基本政治参与权利的过程。政党制度是

政党掌握政权或干预政治的形式，它在获得了公民认可的情况下对于公民的政治参与有一定的保障作用；监督制度，包括宪法监督、议会监督、行政监督、司法监督、政党监督、社会监督等，都与政治参与有着直接或间接的关系，健全的监督机制为公民及公民团体提供政治参与的重要条件。

4. 某些自然条件

公民的政治参与不仅要受到经济的、制度的、社会心理等因素的制约，而且还要受到某些自然条件和个人先天条件的影响。比如，在政治参与中，对年龄的限制是普遍的和自然的，一个未满18岁的公民是不能参加选举的。又如，在一个人口众多的国家，采用各种直接的政治参与形式的难度就比人口较少的国家大得多。在历史上，还有过一些本来不应作为条件的“条件”，例如性别、种族等等。随着社会的进步，这些因素在多数国家已经不再作为政治参与的限制性条件。

三、政治参与的作用和发展方向

（一）政治参与在政治生活中的作用

第一，政治参与是公民与政治体系发生联系的最直接和主要的形式。政权机关担负着分配社会资源的任务，公民为了实现对社会资源的需求，必须与其发生联系。所以，政治参与是公民运用自己的政治权利，通过政权机关实现自己利益的主要环节。

第二，政治参与影响到政治统治的合法性。政治参与是以公民对于现存政权合法性的基本认同为条件的。在西方国家，为了政治体系的正常运转，国家需要不断调解政府与人民群众之间、统治集团内部不同派别之间的矛盾。恰恰是具有现代特点的政治参与，使西方国家的政府显示出某种“为公众利益服务”的形象。在社会主义国家，公民通过政治参与保证了主人翁地位。不参与，就是不认同。因此，公民制度化的、普遍的政治参与，是政权稳定的重要标志

和对政权合法性的实际肯定。

第三,政治参与制约国家机构管理民主化的程度。政治管理民主化的重要内容就是公民对于政府过程的参与和对政府的制约。在意见表达和决策阶段,公民通过政治参与,表达自己的利益和要求;政府也可以通过公民的政治参与了解民情,沟通民意。在决策实施的过程中,人民群众通过参加对国家事务的管理,监督国家机构工作人员的政务活动。

第四,政治参与有助于国家推进政治社会化的过程。公民通过政治参与可以增强政治责任感和权利义务意识,形成更高程度的民主观念和参与能力,并在参与过程中感受人生价值。所以,政治参与是公民自我教育的重要方式,也是国家政权推进政治社会化进程的重要手段。

(二)政治参与的社会作用

第一,政治参与有助于经济发展。在经济发展中,公平与效率是一对重要而复杂的矛盾,它们之间的复杂关系在政治参与的作用上表现得非常明显,比如,扩大政治参与会对平等政策构成压力。但是,我们不能因此而否认政治参与对于经济发展的积极意义。政治参与不仅沟通了公民与政府之间的信息交流,促使官方作出较为合理的经济政策选择,而且还可以使公民的许多利益得以直接实现,从而调动了广大人民群众的劳动积极性。这就为经济发展提供了取之不尽的动力源。

第二,政治参与有助于实现社会公平。政治参与是人民群众表达愿望的过程,它有助于使社会利益分配的政策向符合人民利益的方向发展,并还有助于推动社会福利事业。北欧几个“福利国家”的出现在很大程度上是公民参与和斗争的产物。竞争性选举作为一种参与途径,也是促使统治者更广泛分配物质利益的重要因素。当然,政治参与如果被利用,也有可能使那些操纵者可以借机扩大自己在社会利益中所得的份额。这往往会导致反复无常的政治选择,

降低社会运行的效率,并使政治生活中的分歧加剧。这些情况也应引起人们的足够重视。

第三,政治参与是政治民主的具体内容之一,并推动着现代民主形式向着更高的阶段发展。在这个历史过程中,政治参与行为除通过影响政治与社会生活外,还直接作为发展手段,通过推动政治革命和政治变革的过程,推动着社会政治变迁与社会生活各个方面的全面进步。

(三)政治参与的发展方向

政治参与作为现代民主政治的基本内容,其实是与政治统治相联系的。与政治统治的发展规律相一致,政治参与的发展方向,也是从资本主义社会的公民政治参与到社会主义的政治参与,最后发展到无阶级社会的全社会政治参与,那时也就无所谓政治参与,而是全社会的自我管理了。虽然,这是遥远的,但它正是政治参与发展的必然历史前途。

就现阶段政治发展的一般状况而言,政治参与的发展首先表现为政治参与主体的扩大。政治统治主体发展的线索是,由少数人统治到多数人统治再到全体人的政治统治。政治参与最初也是少数人的事情;到资本主义社会实现了普选制以后,虽然在形式上是以多数人作为主体,但实质上还不得不受到少数人统治的制约。社会主义社会政治参与的主体是大多数人,而且随着社会主义的发展,范围还在不断扩大,直至将来全体社会成员都来参与。所以,从政治参与主体的发展变化看,其基本方向是,由少数人参与到多数人参与再到全体人参与。

其次,政治参与的发展还表现为政治参与方式的多样化。人类社会的政治参与最早表现为直接民主,在资本主义社会的早期政治参与的方式也不过只是投票选举,到了后来不仅投票与选举的方式获得了许多新发展,而且结社、新闻自由等也接连出现。尤其是到了社会主义社会,信访、社会协商对话、直接参加管理等多种形式纷

纷出现，政治参与呈现出多样化的形式，并且向高层次发展。因此，政治参与行为方式从单一化到多样化的发展，也是政治参与的发展方向之一。

再次，政治参与的发展空间在不断扩大，但模式会是多样性的。尽管政治参与的发展在一定时期和地区范围内会出现突然波动，但是从长期看，政治参与在人类历史上的不断扩大是不可抗拒的趋势。不过，具体到一个国家，政治参与的发展要随着本国经济发展和社会民主、法制进程的演进而逐步扩展，不能把某一个国家的政治参与模式强行推广到其他的国家和地区。作为发展中国家，我国在推进政治参与的过程中，要综合考虑影响政治参与及其发展的各种变量的关系，特别是首先必须促进社会经济的发展；要重点提高政府的威信与政治的文明程度，树立良好的政府形象；要加强制度化建设，在鼓励和吸引人民积极参与政治生活的同时，建立健全的公民政治参与机制，以保证政治参与乃至整个社会民主和法制建设的健康发展。

拓展读物：

1. 毛泽东：《论联合政府》。

2. 王纯山等：《民主政治与政治参与》，辽宁大学出版社，1992 年。

3. 李景鹏：《权力政治学》，黑龙江教育出版社，1995 年。

4. 夏书章：《行政管理学》，中山大学出版社，2003 年。

5. 王浦劬：《政治学基础》（第二版），北京大学出版社，2006 年。

6.（日）蒲岛郁夫：《政治参与》，解莉莉译，经济日报出版社，1989 年。

7.（美）亨廷顿等：《难以抉择：发展中国家的政治参与》，汪晓寿等译，华夏出版社，1989 年

8.（英）鲍法德等：《公共管理与治理》，孙迎春译，国家行政学院

出版社,2006年。

思考题:

1. 研究政治行为的主要意义是什么?
2. 简述政治统治的基础、基本类型、方式和作用。
3. 如何全面理解政治生活中统治与管理的辩证关系?
4. 简述政治管理的基本类型、方式和作用。
5. 政治参与的含义、特征、方式和条件是什么?
6. 谈谈中国政治参与的发展方向。

第十一章　官员制度和官员理论

官员是国家统治集团实现其利益的骨干力量;官员制度是政治制度的一个重要组成部分,是调动统治集团及其所影响的社会力量,实现统治集团政治路线的组织保证;有关官员问题的理论和学说,是现代政治学理论中具有较强应用性的部分,但又不局限于人事行政理论的领域。因此,全面了解和研究官员、官员制度和官员理论,对于从一个侧面系统和深入地理解整个社会政治生活的发展规律和政治生活中各主要因素之间的内在联系,有着重要的意义。

第一节　现代官员

一、官员的基本概念

官员也就是我们所说的干部。在不同的时代、不同的国家、不同的政治制度下,官员概念的内涵和外延都是很不相同的。在现代的政治生活中,官员一般是指在国家机构(特别是行政机构)、社会团体、军队等公共机关中从事对社会事务或国家事务的管理,直接或间接行使国家权力的各类公职人员。

从现代政治生活的实际情况和各国官员制度之间存在着的客

观差别出发,可以把现代官员区分为狭义的官员和广义的官员两种类型。所谓"狭义的官员",就是常说的"行政官员",即在国家行政机关从事内政、外交、国防、公安、财政、资源的规划与管理,以及必要的宏观经济管理工作,直接行使国家权力的公务人员;所谓"广义的官员",也就是在各类国家机关、军队以及各种政治性的社会团体中,直接或间接行使国家权力,或通过政党等社会团体来影响国家权力行使的公务人员。但是,不论是行政官员还是广义的官员,都与国家机构有着一定程度的内在联系。一度在多数社会主义国家,企业的领导人员和管理人员也被归为官员。

二、官员的基本要素

任何事物都有其特定的组成成分,现代官员作为政治生活中一种相对稳定的事物,作为政治理论中一个有着确定的内涵和外延的概念,也有使之成为自身的基本要素,这就是官员的产生、任期、职位和职权。不论在西方国家还是在我国,官员都是由这四个基本要素构成的。不同政治制度之间和同一类型的政治制度内部不同国家的官员之间的差别,都不是由于上述要素的有无造成的,而是由这些要素的不同结合方式造成的。

(一)官员的产生

所谓官员的产生,是指官员通过何种手段、途径取得相应的任职期限、职位、职务、政治地位和经济待遇。因此,和其他要素相比较,它具有前提性。现代官员的产生,有选任制、委任制、考试任用制三种基本方式。

1. 选任制

选任制就是依照法定方式,通过选举产生官员的办法。根据选任制,公民可以在平等、秘密、普遍的原则下,采用直接或间接选举的方法,选定国家代议机关的代表和某些政府官员。选任制是现代官员产生的基本途径。崇尚选举,是现代政治制度中的基本民主因

素。虽然在数量上,选任的官员并不比经委任、考试产生的官员多,但国家的主要公务人员,如共和制国家的国家元首及多数行政长官,立宪君主制国家的政府首脑,各国代议机关中除某些国家上院议员以外的所有组成人员,都是由选举产生的。除此之外,政治性社会团体和某些国际组织也用选任制确定其负责人。

2. 委任制

还有一些官员是由委派、指定的方式产生的。各国政府部门的主要负责人、驻外大使、部分共和制国家的政府首脑,是按照一定的法律程序,由享有委任权的国家领导人或国家机关委任决定的。

但是,在现代政治生活中,委任制是从属于选任制的:

其一,现代委任制和古代委任制的原则区别在于,它是作为现代选任制的补充而出现的。由于政治生活日趋复杂和政治分工日趋细密,社会需要大量公职人员。早在 19 世纪 50 年代,法国就有 50 万人的官吏队伍。现在,中国、美国的官员都已达数百万之多。尽管选任制有着十分突出的优越性,但是这么多的官员都通过选举产生,社会是没有这个承受力的。因此,对一些官员实行委任是必要的。

其二,在现代国家,享有委任权的机关或领导人本身一般是由选举产生的。被委任者对委任者负责,委任者向选任他们的选民或代表机关负责,也就是,被委任的官员实际上是通过委任他的机关或上级官员这个中介环节间接地对选民或享有批准任命权的代表机关负责的。比如美国联邦政府的部长、驻外大使、联邦最高法院的法官都是委任的,但享有对这些官员提名委任权的美国总统则是选任的,美国总统对政府官员的任免权,实际上是以其自身的选任资格为前提的。

其三,享有委任权的机关或领导人提出的任免案,须经代议机关的批准。比如,根据我国宪法的规定,国务院组成人员的人选,驻外全权代表的任免,分别需要由国家主席或总理等“提名”,由全国

人民代表大会或其常务委员会来“决定”。美国联邦政府重要官员和驻外大使的任命权虽属总统,但须经参议院的同意。

3. 考试任用制

通过考试选择合格人员,任用其担任一定的职务的制度已为多数国家所采用。实行这一制度的国家,对国家机构的事务类公务人员通常采取笔试和口试相结合的方法来决定任用与否。考试公开进行,自由报名,统一标准;既考专业知识,又考综合知识。例如,日本考选职业外交官的考试共为八门,即外语、一般知识、宪法、国际法、外交史、经济原理、行政法、财政学。考试合格以后,发给合格证书。高级文官的考试,以检查应试者的组织、判断、应变、决策能力为主,因此难度更大,竞争也就更为激烈。以日本1979年的文官考试为例,参加考试的青年共计365 679人,合格者为26 532人,即时录用13 454人。另外,经考试合格被录用的人员,在其任职前或任职后,还要根据工作需要,对其中的有关人员进行各种方式的在职培训。

(二)官员的任期

现代官员,除法官外,一般是有任期的。完全意义上的终身制已经不复存在。任期制,是指在国家机构中担任各级领导职务的公务人员在职工作的时间是有一定限制的,任期届满以后,其职位、职务、职责和相应的政治、经济待遇自然取消。

现代官员的任期并无一定之规。在不同的国家,依不同类别的职务,官员的任期是不同的,有的长一些,有的短一些。同一类别的官员,在各国也往往实行不同的任职期限,甚至相差悬殊。这主要是由于各国不同的历史传统和时代背景以及对任期理论的不同理解而造成的。倡导较长任期制度的人普遍认为,长任期有利于官员熟悉业务,掌握任职所必备的知识,有利于政策的稳定和连续性。相反,赞成短任期制度的人则认为,短任期有助于官员的更新,可以更多地引起公众对政治生活的兴趣、关注和亲近感。事实上,这两

种不同的看法是一个问题的两个方面。

任期制和终身制是相对的,从官员制度发展的角度来看,任期制是对终身制的历史否定。实行官员的任期制,最显著的意义在于,能够从人事事务的角度,有效地限制担任政治领导职务的官员专制、独断和权力膨胀。政治史上曾经有过一次关于权力与任期关系问题的争论。在制定美国联邦宪法时,有人提出宪法规定的总统职权太大了,总统有可能成为独裁者,建议实行"多头行政官"制度。这一担心,对于一个刚刚完成民族民主革命的国家来说,并不是没有道理的。但是由于美国总统的任期只有 4 年,并且除战争时期的罗斯福外,还没有人在正常的情况下担任总统两届以上,加之其他法律规定的约束,总统作为在美国政治生活中权力最大的官员,并没有能够超越美国基本政治生活规范的控制,破坏 200 年来美国政局的平衡状态。这一事例在很大程度上说明,合理的任期限制对于限制担任领导职务的官员的权力扩张是有作用的。相反,即使在一个进步的社会生活环境中,如果不注意限制官员特别是高级官员的任期,也必然会导致这些官员权力、地位的不正常上升,并可能以此为缺口,造成国家政治结构整体上的蜕化。

实行官员任期制另一个显著的意义是,有利于调动官员的工作积极性,充分挖掘他们的工作潜力。任期制有上有下,有出有进,因此,它实质上是一种竞争措施。一朝当官,终身任职,往往会使人丧失紧迫感和危机感,使人有意识或无意识地感到还有足够的时间去做自己该做的工作。实行任期制,则可以增强官员的政治责任心和竞争意识,推动官员在任职期间抓紧有限的时间建功立业,完成任职目标,为自己的连任和提升创造条件。

实行官员任期制的意义还在于,有利于加快官员队伍的更新速度。在任期制的条件下,自然会出现官员有上有下、有任有免、有升有迁的状况。如果任期制再辅之以对于官员连任次数的期限,和对长任期官员系列采用"不完全改选"的方法,那么官员队伍就会时常

处于不断“新老交替”的活跃状态，防止官员队伍的年龄老化，从而提高整个官员队伍的素质，加快政治生活的节奏。

（三）官员的职位

现代官员的职位，就是官员在国家机关中所处的法律地位。顾名思义，这个要素包括“职”和“位”两个子要素。所谓“职”，就是为官者所负责的业务的性质，通俗地说，是做什么的，即将政府机关中的常任职位，按照业务性质分为若干门类；所谓“位”，就是位置、级别、等级，即把各门类的职位再按其任职轻重，工作繁简、难易程度，以及所需的资历深浅、能力大小分为若干等级。现代官员制度对每一门类、每一等级中的每一个职位的职权、职责、薪俸、资格、任职方式、升迁方向有着明确的规定和说明，以作为官员任用、升迁、待遇、考核等人事业务的基础。

现代官员“职务门类”的划分，在不同的国家很不一致。但一般来说，在大的方面，官员是按国家权力的各个不同系统，如立法、行政、司法、军队等部门进行划分的，每一系统内部又都有更加具体的职务门类。

现代官员“职位等级”的划分，必然带来级别的高、中、低之分。在国家这个庞大、复杂的权力系统中，为了令行禁止，实行有效的控制，官员等级的划分是完全必要的。但是，在现代官员制度中，职位的高低并不等于身份的贵贱。

（四）官员的职权

官员的职权来自于官员的职位，是官员职位所具有的一种由法律规定的权力，是官员履行其职责的必要依据。官员在一定的期限内在一定的级别上担任一定的职务，就必须同时拥有一定的职权，以完成一定的任职目标。但必须注意，官员，特别是国家公务员，总是在一个科层制的结构中履行自己的职权，所以要服从上级的控制和遵守工作所要求的纪律。

官员拥有的职权应当和职位相称，职权要受其职务门类、职级

高低和任期长短的制约。官员不能超越职位所允许的范围去扩大其职权,也不应有职无权。孟德斯鸠、杰弗逊等早期资产阶级思想家指出,有权力的人一定会滥用权力。这确实是他们所处的社会中的普遍现象。类似现象在社会主义社会也时有发生。现代官员制度面临的一个突出问题,就是克服这种官员滥用职权的现象。

第二节 现代官员制度

一、西方国家的官员制度

（一）政务官制度

政务官包括选任的国家元首、政府首脑、地方各级政府的首长、政府各部门的主要负责人、驻外大使、政府代表等。在一些国家,政务官还包括军官、法官、议会议员等。在日本,政务官员也被称作“特别职公务员”。

政务官都是经过选举或委任产生的,任期有限,不能终身任职,主要以其政治主张、政治背景、政治能力和党派关系为任职的依据,专门知识和专门技能的状况如何则次之。政务官最突出的特点,是他们的党派性。根据多党制度的基本原则,政务官与其所在政党在政治生活中共进退。

（二）事务官制度

事务官也就是常说的事务类公务员、一般职公务员,即指那些在政府中长期固定地担任具体事务工作并具有一定级别的国家公务人员。过去,我国多年把“国家公务员”翻译为“文官”,但它并非是与“武官”相对应的那个“文官”。在不同的国家,国家公务员的范围大小是不一样的。这里专门分析和介绍的,是作为国家公务员一部分的事务类公务员的考试、任用、升降、监督、考核、退休等管理制度的主要内容。

(1)公开考试,择优录用。政府规定选拔的标准,考试公开进行。主考机关处于“超党派”的地位。考试内容依录用对象的不同而定。凡通过规定标准的人,都可被录用为公务员或成为公务员候选人。

(2)注重学历,等级森严。从报考的时候起,就根据高级公务员和普通公务员的不同要求不同的学历,并在此基础上形成了一个等级森严的宝塔形结构。

(3)长期任职,职业保险。事务类公务员获得职位以后,就得到法律的保障,只要安心工作,尽职守法,不但不会被免职,而且还有升职的机会,不受党派进退的影响。

(4)专业分工,奖优汰劣。公务员的录用考试是专业考试。任用后,必须熟悉本部门的业务,逐步积累处理本专业各种问题的经验,从日常考查到年终考核,都以掌握专业知识的程度和业务能力状况为主要内容,并作为加薪、提升、奖励的主要依据。

(5)纪律严明,政治中立。事务官在政治上、经济上都受到严格约束,不得参加党派性的政治活动和竞选议员,不得接受政治捐款和参加营利性的经济活动等。这些规定的目的都是为了使事务官在党争中保持“中立”,维护政局的稳定。

(三)政务官与事务官的比较

政务官和事务官是西方国家公务员的主要类型,社会主义国家领导干部和一般干部的区分实际上也大体是基于“政务”与“事务”的差别。因此对他们进行比较研究,对于了解现代官员制度的基本特征是很有意义的。

1. 政务官和事务官在国家生活中的作用不同

进入资本主义时代以后,国家和地方各级政府的主要领导人由选举产生,而后这些行政领导人又依照一定程序委任政府各部门负责人的做法日趋普遍。这种做法是一个历史的进步,但也造成了“一朝君子一朝臣”的现象,既影响工作效率,也不利于政局的稳定。

国家公务员制度的出现,在很大程度上弥补了这种欠缺。事务官实行常任,从而起到在国家主要政治领导人不断更迭的情况下,保证政局和政府工作相对稳定的作用。因此学术界也把事务官称作"连字符",把其作用称作"加固作用"。

2. 政务官和事务官在国家生活中的地位不同

政务官起政治领导作用;议员在国家生活中起立法作用。这样的政治地位是很高的。事务官在国家生活中的地位则参差不齐,既有副部长级的"事务次官"、"部秘书长"和司(局)长之类高级官员,也有大量的中下级官员。特别需要提到的是,高级文官虽然不加入党派,也不参与竞选,政治地位并不显赫,但是他们长期固定在一个部门工作,掌握大量第一手材料,熟悉业务知识,因此是可以起到决策作用的,甚至可以用"技术处理"的方法来"修正"部门首长乃至国家领导人的决定。

3. 政务官和事务官的任职依据不同

政务官属于政治家、政客,而事务官是政府雇员或被称作官僚。政务官的任职依据和主要条件是他们的政治态度、政治主张、政治背景和党派关系。至于他们的专业知识、技能,既无法通过选举来直接衡量,人们一般也不去"计较"。相反,事务官的任职依据和主要条件是他们的专门知识、技能和文化状况,而这些条件恰恰便于用考试的办法来检验,用进修的办法来补充、提高。至于事务官的政治态度和党派关系则是被限制的,以便他们在反反复复的政府更迭中保持"超然"的态度。

4. 政务官与其所在政党共进退,而事务官则长期供职

政务官的政治地位显赫,任职期间的薪金和补贴也颇高,但除法官和少数连选连任的议员外,大多数政务官的任职年限并不长,多者十年八年,少则几个月,几天十几天的短命内阁也不少见。法兰西第四共和国 22 年换了 12 届内阁,其内阁官员的任职年限之长短也就显而易见了。总之,政务官的任职取决于本党派的朝野地位

转换,事务官则不同。一个公民,一旦被录用为事务官,只要没有违法行为和重大的失职现象,就可以长期任职,逐年加薪,直至退休。

5. 事务官往往是通往政务官的阶梯

政务官和事务官的差别是多方面的,但归根到底他们是以不同的方式行使统治和管理国家的职能。这种差别中的共性,使得许多人有可能把事务官作为通向政务官的阶梯。在西方国家直接进入政界的大有人在,但也有一些有志从政的青年考取文官是为了熟悉官场环境,积累从政经验,建立社会关系,但并无心久留,一旦条件成熟,就"跳槽"脱离事务岗位,加入党派,进入政界。

列宁曾经指出:"资产阶级议会制的国家的全部历史表明,资产阶级立宪国家的历史也在相当大的程度上表明,更换部长的意义是非常小的,因为实际的管理工作掌握在一支庞大的官吏队伍手中"[①]。这段论述尖锐地指出了政务官制度和事务官制度的区别、联系以及它们的实质,揭露了它们在资本主义政治生活中相互配合、相互补充的实际作用。

(四)党务干部及有关制度

虽然,西方国家各政党等政治性社会团体的负责干部不属于国家公务员,但他们在政治生活中的地位和作用是举足轻重的。

党的负责干部在现代政治中的重要意义,主要体现在他们才是国家真正的(前台的,也可能是幕后的)政治领袖。列宁曾经指出:"历史上,任何一个阶级,如果不推举出自己善于组织运动和领导运动的政治领袖和先进代表,就不可能取得统治地位。"[②]所谓"政治领袖"和"先进代表",就是依存于一定阶级的政党领袖。

理解党务干部在西方国家生活中的地位和作用,要注意这样三个问题:

---

① 《列宁全集》(第25卷),人民出版社,1958年,第359~360页。

② 《列宁选集》(第一卷),人民出版社,1972年,第210页。

第一,党务干部和国家政务干部在实际政治生活中是部分重叠的,因而在概念上是交叉关系。由于西方国家的公务员制度在形式上是“超党派”的,因此党务干部和事务类公务员的联系至少在表面上是不直接的。但是,党务干部和政务官员的联系不仅是直接的,而且执政党的主要负责干部,往往会成为政府的领导人。在西方各国,每一个国家的决策性人物几乎都隶属于一定的政党,甚至决策者本人就是党魁。日本和英国的首相都是由执政党的领袖来担任,美国虽然不是这样,但“党鞭”(whip)等核心人物的作用依然是非常突出的。所以,在一定意义上,主要政党的党务干部往往是国家领导人即高级政务官员的现任或后备人选。

第二,党务干部能够直接影响法律和政策的制定。在西方国家,党务干部特别是主要政党的负责人,不论是否出仕参政,都能够在事实上参与立法和行政决策。这一作用是由资产阶级政党作为西方政治的“幕后的一体化向心力量”的特殊地位决定的。

第三,对党务干部的作用和地位的分析,要从其所属政党在政治生活的地位和作用大小这一特定前提出发。前面已经指出,在西方国家,党务干部不属于国家公务人员,也没有一定的级别。他们的地位和作用完全取决于其隶属政党自身的威望、影响、规模以及所代表的阶级和阶层等因素。因此在政党多如牛毛的西方社会里,不同规模的政党,其地位和作用相差程度是很悬殊的,不能一概而论,要作具体分析。

二、改革中的中国官员制度

我国的官员制度和整个中国的社会主义事业一样,处于不断完善的过程之中。这一制度即使从巴黎公社的干部制度算起,也不过100多年,因此还不够系统和成熟。同时由于各国所处的社会历史环境和条件不同,建设政权的思路、进程也不同,因此它们的官员制度也就各有特色。当代中国的官员制度作为党的领导制度和人民

代表大会制度的组成部分，在其建设的过程中也形成了自己的体系和特色。

2006 年 1 月，《中华人民共和国公务员法》开始施行，公务员法所称公务员，是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。公务员法中这条规定，首次明确了列入公务员范围必须同时具备的三个条件。由此，“公务员”概念涵盖的范围扩大了。这意味着，公务员已不再局限于政府机关工作人员，而将扩大至符合上述三个条件的所有工作人员，即公务员范围将从行政机关扩大到党委、人大、政协、审判、检察、民主党派等机关的工作人员。

总之，我国的官员类型比较复杂，也尚无统一的类别方法。但是，随着官员制度的不断改革完善，也可以看到它的一些正在形成中的特点。

第一，始终坚持“党管干部”的原则，突出强调干部制度的有序性。

在我国，所有的党政机关领导干部，都是由中国共产党的政治部门统一管理，统一调配。省部级党政机关领导干部可以在全国范围内统一调动，统筹安排。党政机关领导干部实行“下管一级”、分级管理的方法。非领导职务的国家公务员、一般党群干部和专业技术干部的人事调动、工作调配等事务，由政府或本机关、团体的人事部门负责。在中共中央组织部的统筹下，每年都有一部分领导干部实行“岗位轮换”和“异地交流”。

第二，“政务”和“事务”的客观区别还没有得到制度上的认可。明确划分这两类官员，对于理顺整个官员制度的意义更加明显。

“统治”和“管理”、“决策”和“执行”是政治生活的两个方面，相应地，国家公务人员也必然会划分为人数较少的决策者和人数较多的执行者两部分。中国的习惯是，从官员所担负的责任和级别来划分，有领导干部和一般干部的区别。在中国，县团级以上干部通称

为领导干部。但是,在相当长的时间内,没有从“政务”和“事务”的角度划分干部,而事实上普遍存在的“领导干部”和“一般干部”的分类,在一定意义上,也是基于决策和执行的客观区别而划分的,但是,“决策”和“执行”又毕竟不能简单地等同于层次上的“高”、“低”之分。这两类干部不同的功能和工作性质,决定了他们之间在产生、培养、任免、管理上,必须有不同的办法和制度。但是,截至目前,我国还没有在干部制度和国家公务员制度的建设中明确这一划分。现在,在各级国家行政机关组成人员的选举工作中,正职的产生,多采取等额选举,而副职的产生,却多实行差额选举,这种“正副倒挂”现象,应当说反映了干部制度中的某些认识问题。

第三,实行了干部的“四化”,政务干部普遍实行选任制和任期制,废除政务干部的终身制,实行领导班子的“老、中、青三结合”和年轻化。

根据加强社会主义民主和健全社会主义法制的原则,以及领导、决策工作的特殊性,担任国家和党的各级领导工作的政务干部,特别是主要负责人,应当分别由公民和党员,或他们的代表选举产生,或者由法定机关提名,由同级代表机关批准、决定,同时规定一定的任期。我国在党的十一届三中全会以后,在这方面经过逐步改革,初步做到了干部的革命化、知识化、专业化和年轻化,有关工作已经取得了长足的进步。实行领导干部的选任制和任期制,必然会比终身制有更多的机会,把优秀的中青年人才吸收到各级领导班子中来,从而实现整个干部队伍的老、中、青三结合和年轻化。①

第四,实行了国家公务员的严格考任制。

在现代社会,经济生活、政治生活和广泛的社会生活都日趋复杂,因此,事务工作虽然以执行政策为主,但专业性、技术性很强,需

① “党的事业后继有人:全国培养选拔年轻干部工作综述”,《人民日报》,2000年4月29日。

要相当的业务能力和文化基础知识，依靠“以工代干”、“察举制”或者仅仅从普通中、高级学校直接选用，都是不够的。历史经验已经证明，比较公正的和有效的解决方法是公开的、普遍的、竞争性的考试录用制度。这种方法可以选拔大批社会主义事业所需要的、有一定基础的年轻事务干部。这些事务干部经过一定时间的锻炼，在条件成熟的时候，也可以经过选举和任命，加入政务干部的行列。随着国家公务员制度的全面铺开，这个问题已经基本得到了解决。

第五，干部制度法制化和干部培训正规化在逐步实现。

官员是社会和国家的管理者，管理者也需要由一定的部门、制度和专门人员来管理。一般来说，中国共产党的各级领导干部由党校负责培训，各级国家公务员由行政学院负责培训。2001 年中国实行统一的国家司法考试，进一步解决了法官和检察官的“入口”和培训等方面的法律规范问题。

我国的公务员制度和西方的公务员制度分属于两大不同的社会政治体系，它们在一些原则问题上是有着明显差别的。从目前的情况看，我国的公务员制度借鉴了西方国家公务员制度的一些具体内容，没有回避必然出现的某些共性方面，比如，考试择优录用、注重官员的业务能力、考核规范化、培训正规化等等。但二者最明显的一个差别就是，我国不搞“政治中立”，所有公务员都具有鲜明的党派性，可以具有中共党员的身份，都要忠实执行中国共产党的路线、方针、政策。从干部管理的角度看，我国实行公务员制度是为了分解过于庞杂的干部队伍所采取的第一个步骤，是为了给适合从事行政工作的人才，特别是青年的脱颖而出创造条件，是为了从制度上克服人事工作中的不正之风。所以，总的来看，我国的公务员制度的产生带有一定的“分解”性质，在功能上表现为一种积极的“完善”作用。

第六，包括国家公务员制度在内的干部制度正在变得日益开放，身份因素的作用明显下降。

过去，在中国“干部”首先是一种“身份”。经过20多年改革的努力，这一特点正在改变。一是，“进口”在规范的同时，也在一定程度上扩大了。以2008年为例，全国64万名考生参加了2008年国家机关公务员考试，而全国通过报名资格审核的报考者多达80万人，平均录取比例为60:1。[①] 而且，现在有些地方已经向农村人口开放国家公务员考试。二是，敞开了“出口”。比如，从1996年到2000年，全国共调整处级以上不称职、不胜任现职干部10 109人，其中厅局级干部366人。[②] 此前，在20世纪80年代“下海”浪潮中，在政府机构改革的“人员分流”过程中，就有一大批干部自愿离开了干部岗位。在一个封建主义传统比较深厚的国家，这一变化是可喜的。

社会主义国家的官员制度是正处在实践中的一个重要制度。在马克思主义政治学说指导下，吸收其他类型的官员制度中的合理因素，它一定会逐步发展起来，成为当代政治生活中一种性质上先进、形式上较为完善的制度体系。

第三节 现代官员理论

一、现代官员理论的要点

现代官员理论流派很多，学术观点纷繁众多。社会主义国家和西方国家在人事管理上又有着不同的指导思想，因此，不论是这些理论本身，还是国内外研究者对这些理论的不同看法都很复杂。这里把现代各国的官员理论、学说中一些很有意义的有共性的东西，择其要点，概括为以下几个方面：

（一）现代官员是一种职务或职业，而不是一种固定不变的

---

① “80万人报名64万人赶考 公考两成人‘激流勇退’”，《钱江晚报》，2007年12月11日。

② “领导干部能上能下形成制度”，《人民法院报》，2000年8月8日。

"身份"

现代官员由于其担任的职务,较之其他公民承担着更大的社会责任。官员职位越高,这种责任就越大。但是这并不意味着职务越高,"身份"越高。这是现代官员和古代官员之间的原则区别之一。在古代,一个人身为官员,首先是取得了一种"身份"。在那时,官阶、权力是和等级、爵位紧密联系在一起的。近代以来,这种对权力、地位的崇拜虽然还不能说已经消除,但至少已经在制度和理论上遭到了彻底的否定。现代政务类官员,不仅任职届满,责权利就立即自然消失,自动为民,而且其现职也不过是一种职务;现代事务类官员,本身就是一种职业,在很大程度上也是谋生的手段之一;议员和政治性社会团体、党派中的官员则在理论上就是公民或某一利益集团的代表。他们在执行公务中所享受的一些优越条件,仅仅是一种完成公务所必需的便利,而不是一种特权。在社会主义国家,更进一步强调官员是人民的公仆、人民的勤务员的原则。

(二)现代官员的职权来自于法律的规定,其权限的行使又受到法律的严格限制

这个问题包括两个方面的含义。一是在理论上,现代官员的职权不是来自于天赋,不是来自于"理性"和契约,更不是来自于君主的授予,而是来自于以法律形式规定下来的全体公民的意志。在现代各国,不论其真实性和实践程度如何,一般都有"一切权力来自于公民"的法律规定。具体地说,就是任何官员不论其职权的大小,都在法律的特定范围内依法行使,超出这个范围,都不能不受到法律的约束。二是,现代各国的官员制度普遍实行了法制化,在官员制度方面做到了有法可依。例如,在美国,1789 年的联邦宪法解决了总统、副总统、国会议员等高级官员在地位、职权方面的法律依据问题,1883 年"彭德尔顿文官法"又在法律上解决了政务官员和事务官员的区别,以及事务官员考试、录用问题,从而使美国的官员制度有了比较完备的法律规定。

（三）现代官员的职务是其经济收入的唯一来源

现代官员有领取稳定的薪俸和接受工作所需要的某些补贴的权力，而且，官员的级别越高，他们的薪俸和附加收入往往也就越高。在多数国家，国家公务人员的收入在工薪阶层中是属于中等或偏上一些的。但是，官员的薪俸和补贴必须是他们任职期间经济收入的唯一来源。"当官即不能发财"，已经成为现代政治生活的一个铁律。各级官员不能因履行职务而拥有生产资料和其他可以营利的手段，不得从事营利性事业，更不得接受贿赂。事实上，在资产阶级政治制度下，官员虽一般不能利用职务直接获得生产资料，但他们间接获得的利益往往是很可观的。

（四）现代官员作为社会事务和国家事务的管理者，其个人与所拥有的管理手段相脱离

官员特别是行政官员与公民的关系，是管理者和被管理者的关系。但是，在现代社会以及现代官员制度中，这种管理者和被管理者的关系，仍然是一种彼此平等的社会关系。众多的被管理者服从的是各种必要的社会管理手段，而不是管理者本人；他们服从的是法律和规章，而不是畏惧官员个人。在现代政治生活中，有一系列保证官员和公民共同遵守法律的制度、措施。如果行政官员不能恰当地使用法律赋予他们的自由裁量权，公民可以通过行政诉讼等手段依法追究行政官员的责任；法官的判决是否合法，将受到宪法监督机构和检察机关的监督。在一定程度上使管理手段和管理者得以分离的做法，可以基本保障官员和公民之间起码的平等关系。

（五）现代官员拥有执行职权的必要权力，各类官员各司其职

现代官员制度的一个基本原则就是"因事设人"。在现代官员制度中，处处体现着分工的原理。现代官员不仅分为政务类官员、事务类官员、议员、司法官员、军官等大的系统，而且每一系统内部还有更为细密的职位分类（也可称为职务分类或职务分级）。实行这种职务分类的目的是为了让符合一定规格的人担任相应的职务、

拥有相应的工作职权和担负相应的工作责任，同时，各职位上的官员各司其职也有利于官员积累工作经验，提高业务水平和工作效率。但是，在“纯粹的政治”内部，又分化出“纯粹的”立法、行政和司法，乃至更细小的分支。这种政治生活中极端化的社会分工现象，也为相互扯皮、办事拖沓等“官场病”的滋生提供了条件。

（六）现代官员的权力和职位不得私相授受

如前面所指出的，现代官员的权力和职位来自于公民的委托和法律的规定，也就是说，它们本身就是“派生”的，显然不能“私相授受”。现代官员一旦出现任期届满、年高退休、失去委任机关的信任等情况中的任何一种，其权力和职位不但立即被取消，而且不能以“世袭”、“接班”等任何形式交给他人。

二、现代官员制度的特点分析

与现代官员理论的情况相类似，各个国家官员制度的差别也是很大的，在一个概论性的读本中，作全面和系统的介绍和分析比较困难，这里重点阐释一下现代各国官员制度中一些带有共性的特点：

（一）各国的官员制度普遍实行了分级、分权管理

从对官员进行纵向管理的角度看，现代各国都既重视对官员队伍的宏观统一管理，又重视按不同层次对各级官员实行逐级管理。现代各国政府，甚至一些国家的主要政党都设立有最高级的人事管理机关，统一管理全国或全党的人事事务。比如我国国务院的人力资源与社会保障部和中国共产党中央委员会组织部，就是我国3000多万名党政机关官员和专业技术干部的最高级宏观管理机关，统一领导党和各级政府、国有企事业单位、人民团体的干部管理工作。日本的最高官员管理机构是总理府的人事局和人事院。人事局是统一全国政府各部门官员政策的中枢机构，同时掌管特别职（即政务类）公务员的薪金等；人事院执行人事局制定的政策，同时掌管一

般职(即事务类)公务员的薪金等制。此外,各国也普遍强调在各层次上对官员的直接管理,即每一级官员管理部门都只管理同级和下一级官员,一般不隔级管理。对官员的横向管理原则是,在官员管理的系统中,对不同官员的子系统,如政务类公务员、事务类公务员、议员、党务官员等进行分门别类的具体管理,以便确立它们各自的选任条件、薪给方式、责权范围和具体的管理方法。

(二)现代官员制度特别注重官员的业务能力

从传统来看,西方各国对政务官员、党务官员注重的是政治关系和政治态度,对事务官员注重的是学历和专业技能。我国在始终基本坚持"德才兼备"的前提下,也先后出现过注重官员的资历和学历的倾向。但是,近年来,各个国家特别是经济文化比较发达的国家,开始把"能力"概念提到了突出的地位,形成了现代官员制度中的"能力主义"趋势。所谓能力主义就是努力开发和利用官员的能力,而不拘泥于他们的年龄、资历和学历,在制度上为官员的晋升和发展提供真正平等的条件和机会,同时使整个官员制度演进为用最少的人员取得最大成果,并实行高工作效率、高薪金收入的新型官员管理体系。倡导能力主义可能带来的趋势是,由静态的年功制度向充满生机的动态的"能力主义"制度转化。但是,在官员的来源充足,并且各种官僚主义现象尚存的情况下,能力主义能否充分实现,不少人是有疑问的。

(三)现代官员制度重视对官员的"客观"评价

在任何时代、任何制度下,对官员的评价都不可能完全避免上级对下级的个人主观看法。但是现代官员制度毕竟从理论到制度上,确立了对官员进行客观评价的原则,并正在努力利用现代自然科学、社会科学和思维科学的新成果,探讨、寻找各种客观评估官员的方案。除了继续普遍应用民意测验、档案审查、任职答辩、考试等传统的比较客观的评估方式外,各种运用新技术、新方法对官员的德、能、智、绩、勤各方面进行静态和动态相结合、定量与定性相结合

的评估、"测量"办法层出不穷。实践证明,不少新办法是有效的。由于这些方法在一定程度上限制和缩小了上级对下级进行评价的主观因素,因此,在正常情况下,一些国家的官员已经可以根据自己胜任工作的状况、才能和从政年限,大致地合理预测自己的晋升。

(四)现代官员制度强调严格、统一的工作纪律,奖惩公开

对官员进行严格的纪律约束和适当的奖惩,是现代官员制度的重要一环。

在西方国家,公民收入的透明度较低,因此,比较注意从财产公开的角度对官员进行限制。美国 1978 年通过的《从政道德法》就规定,总统、议员、联邦法官等共约 15 000 名高级官员必须在任职前报告本人的财产状况,包括劳动收入、非劳动收入和配偶收入;政府官员收到价值 100 美元和总额 250 美元以上的礼物,必须作出说明。据称,制定这一法律的目的,是为了保证这些官员的个人利益与其担任的公职不发生冲突。西方国家对违法官员的处理原则是,官员以个人身份犯法"与庶民同罪",利用职务之便犯法则加重刑罚。对违法官员的处分方式一般有警告、停薪、停职和免职。对于工作成绩优秀者一般给予加薪、提升、授勋等奖励。尽管西方国家标榜"法治",但使用种种隐蔽手段来违法获利的官员仍然大有人在。不过,严厉的法纪的威慑作用也是应当看到的,

社会主义国家高度重视对广大干部进行遵纪守法教育,不断提高国家工作人员遵纪守法的自觉性,防止和纠正他们的违法失职行为,并实行必要的奖惩制度,加强官员管理,提高国家机关工作效率。党的十一届三中全会以后,中国共产党进一步指出,执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题。我们对干部奖惩的原则是公开、慎重、重在教育。对于工作成绩优秀的干部,我国通行的奖励方式是记功、记大功、授予奖品或奖金、升级、升职、通令嘉奖共六种。对违纪失职干部的惩罚方式是警告、记过、记大过、降级、降职、撤职、开除留用察看、开除共八种。

（五）现代官员制度普遍面临着治理日益膨胀的官僚机构的难题

现代各国不论其政治制度如何，大多不同程度地存在着官僚机构不断膨胀的问题。不少国家处于既超编又缺人，机构越“精”越多，人员越“简”越杂的不良循环状态。官僚机构的膨胀和形形色色的官僚主义现象、各种各样的“官场病”交织在一起，必然会导致官员制度的蜕化。因此，这种境况已经引起了很多有识之士的重视，并采取了一系列措施。毫无疑问，继续寻找精简机构和克服官僚主义现象的途径，是现代官员制度不断自我完善的一项长期任务。

现代官员制度的科学因素和现代官员理论的思想精华，特别是那些可能代表着未来发展走向方面，对于启发我们的思路和改革官员制度，无疑具有明显的现实意义。理论界的一些同志认为，在这方面，下面两个问题特别值得引起我们的注意：

第一，我国的官员管理制度目前正处于从传统型向现代型的转换时期，我们要因势利导，尽可能加速这一转变的完成。

前面提到的现代官员理论的六大基本特点和官员制度的五大发展趋势，在一定程度上，实际上起着一种衡量一个具体的官员制度现代化程度的指标作用。那里面提到的许多东西是国际公认的。从这些指标看，我国现行的官员制度正朝着现代化的方向发展。比如，我国对“反腐倡廉”问题的理解，对干部进行客观评估方法的探讨，我国全面出台的国家公务员制度和国家司法考试制度等，都体现了这种朝着现代化方向转型的可喜趋势。但也要看到，在我国的体制中也还有不少传统型的人事管理因素，如在领导干部职务任用方面还存在着“由少数人选干部”和“在少数人中选干部”的痕迹，存在着用传统的思路和办法进行组织人事制度改革的现象，对官员的考核等也还缺少切实可行的办法等。我们要抓住有利时机，认真反省过去干部制度的得与失，加速管理工作的改革步伐。

第二，一些西方国家提出的带有共性的官员理论，值得我们

借鉴

过去，我国搞计划经济，与外界交往不多，西方的官员管理方法也不大适合我国的国情。比如，“收入公开”问题就是如此。在西方社会，经济活动复杂，人们的收入透明度低，所以始终强调要申报财产，以便于监督。在我国的计划经济时期，干部收入的唯一来源是工资，干部之间、干群之间的收入差距不大，是否“公开”确实无所谓。但是，随着改革开放的推进，由于政府职能方面的原因和社会经济、文化生活模式的变化，官员的社会交往和收入渠道增多，“灰色收入”增加，因此也须普遍提倡干部特别是高级干部的收入公开化。对不同国家机关的干部的不同要求问题，也还没有注意汲取国外一些可行思路和管理办法，比如关于“干部要密切联系群众”、要“送政策上门”等要求，就不适用于法官。对西方国家提出的一些官员理论和管理措施，我们应该认真加以研究，可以利用这些东西为自己服务，也需要有一点“超前思维”和必要的法律准备。

三、现代官员制度的性质分析

不论现代官员制度的类型如何复杂，形式如何多样，它们作为特定国家的政治制度的组成部分，其性质都是共同的。

（一）现代官员是统治阶级中的骨干分子，是对国家和社会进行阶级统治的能动的工具

在政治生活中，官员的地位和作用是不言而喻的。“国家机构首先指的是常备军、警察和官吏。”[①]对现代官员的最本质的定义就是他们是统治阶级队伍中的骨干分子。具有暴力性的国家机器，不仅本来就是统治阶级意志的产物，不仅本身就是一个经过统治阶级对各种社会关系的选择、剪裁而后确定下来的政治法律制度的总和体，而且在这部机器运转的过程中，还要受到统治阶级的中坚分

① 《列宁选集》（第三卷），人民出版社，1972 年，第 307 页。

子——各类官员思想倾向、政治意识的制约，因而使国家的阶级性质得到深刻的表露。这些官员在行使自己所掌握的那部分权力时，总是要努力贯彻其阶级意图，对那些本来就渗透着统治阶级的主观成分的法律、制度、政策，再次进行“自由加工”。因此，任何官员都只能为自己阶级的事业服务。

（二）现代官员也承担着广泛的社会管理职能

恩格斯指出：“社会产生着它所不能缺少的某些共同职能。被指定去执行这种职能的人，就形成社会内部分工的一个新部门”，这部分人在取得官员地位的同时，“就获得了也和授权给他们的人相对立的特殊利益”。[①] 但是，这部分人毕竟是社会公共管理职能的承担者。人类作为一个有组织的群体，需要有人从事管理。现在，那些协调社会生活，协调人与自然的关系，约束全体居民之类的社会公共事务，不是消失了，而是更复杂、更繁重了。这些公共事务和“大量计算、登记的工作”就“固定”在了各个国家的官员身上，[②]从而使得官员的管理行为具有了阶级性和社会性的双重属性。在社会主义国家，由于阶级关系的变化，官员正在逐步成为具有单一社会属性的社会公共事务的管理者。在我国这样的社会主义国家，官员要以“为人民服务”和“代表最广大人民群众的根本利益”为宗旨，同时体现工人阶级的先进性、执政党意志的性质和特点是不言而喻的。

（三）现代官员制度是为统治阶级选择、集中和培养政治骨干的组织系统

现代官员制度也是阶级统治的工具。各类各级官员为统治阶级服务的各种政治活动必然是有组织的，现代社会尤其是这样。统治阶级特别是新兴的统治阶级，总是力图使自己的统治行为以一般

① 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社，1972 年，第 482 页。
② 《列宁选集》（第三卷），人民出版社，1972 年，第 311 页。

社会管理行为的面目出现。这就要求对官员的政治行为进行周密的组织,以便给予它们必要的社会形式。同时,为了使官员更有效地为自己的利益服务,统治阶级也要对本阶级成员和那些力求改变原有阶级地位并可以纳入本阶级队伍的人进行筛选和培养。总之,不论是西方国家的官员制度,还是我国的干部制度,都是国家选择、输送、集中、培养政治骨干力量的组织系统,都是国家政治制度的重要组成部分。

拓展读物:

1. 王亚南:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社,2005 年。

2. 韦庆远等编著:《中国官制史》,东方出版中心,2001 年。

3. 周敏凯:《比较公务员制度》,复旦大学出版社,2006 年。

4. 陈振明主编:《公务员制度》,福建人民出版社,2007 年。

5. (美)彼得斯:《官僚政治》(第五版),聂露等译,中国人民大学出版社,2006 年。

6. (英)毕瑟姆:《官僚制》(第二版),韩志明等译,吉林人民出版社,2005 年。

7. (美)唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,中国人民大学出版社,2006 年。

8. (美)韦斯特:《控制官僚》,张定淮等译,重庆出版社,2001 年。

思考题:

1. 怎样理解官员的概念与基本要素?
2. 西方国家公务员制度的产生与其政党制度的关系是怎样的?
3. 现代西方国家官员制度的特点有哪些?
4. 现代官员理论的要点有哪些?
5. 如何分析现代官员制度的发展趋势?
6. 中国在公务员制度的建设中要注意哪些问题?

第十二章　选举理论和选举制度

关于选举和投票等问题，在第十章分析“政治参与”时曾经作为一种政治行为提到过。在这里，关于选举的问题，是作为现代国家政治制度理论的一个重要方面出现的。研究选举理论和选举制度，既可以加深对于国家、国家机构问题和官员制度问题的理解，又可以为本书将要陆续研究和分析的政党和政党制度问题、民主问题和政治发展问题等作必要的理论和知识准备。在这一章里，分析的重点，主要是集中于对西方选举理论与制度的评介和对中国选举制度发展、完善过程的总结两个方面。

第一节　现代选举理论的要点和西方国家的选举制度

一、现代选举理论的要点

人类的民主理想和民主制度发展到资本主义阶段，启蒙思想家们根据“人民主权”学说，提出了“普遍、平等、直接、无记名投票”的口号，反映了人们反对专制、实现民主的美好愿望，推动了历史的前进。在这种思想基础上形成的选举制度对于资本主义政治生活的

发展和稳定起了重要作用，也影响了后来的社会主义国家选举制度的建设。现简要介绍一下有关的重要概念和问题。

(一)选举的概念

选举，是各类社会组织，特别是政治组织，根据其组成人员的意志选拔、推举代表和主要领导人员的行为与方式。在理论界有人将选举进一步具体定义为“有选择的推举”；也有人将选举区分出广义和狭义的差别，广义上指实现选举权的活动和方式，狭义上指具体的选举行为。

选举行为早在原始社会末期就在一些地方出现了，奴隶时代的古希腊也有过此类行为。在汉字中，关于“选举”一词，较早见于《汉书》：“袭胜为司直，郡国皆慎选举。”[①]但是其含义是指举国上下都很注意选拔和推举官吏，与目前我们所使用的选举概念是不同的。

从总体上看，选举成为产生各类社会组织的代表和领导人员的基本途径，选举制度成为一个国家政治制度的重要组成部分，以及选举理论的发展和选举方法的完善，却主要是近代社会以来的事情。尽管，多年以来，人们对选举制度的科学性和合理性，对选举活动中出现的种种异化现象颇多议论，但是选举制度在民主政治中的地位从未被动摇。在西方，对民主的最通常的理解就是按多数人的意见办事，同时也尊重少数人的意见。选举的一般方法就是公民投票表决。人们使用货币购买商品，从某种意义上讲，也不过是一种表决罢了。在我国，人们也越来越重视改革和完善选举制度在推进社会主义民主进程中的作用。因此，我们不能不把选举理论和选举制度作为政治学的一个重要问题来研究。

(二)选举权(普选权)的扩展趋势

“选举权”是现代国家公民的基本政治权利之一，即合法公民所享有的选举国家机关政治领导人或国家代议机关代表的权利。“选

---

① 《汉书·鲍宣传》。

举”这种社会政治现象出现于原始社会的末期，比如，在公元前五六世纪，古希腊的公职人员有些就是通过选举产生的，但是在前资本主义的漫长历史时期中，选举并没有普遍性，也谈不到“选举权”。现在，选举已经不被看作政府“给予”公民的一种特权，而是被认定为每个合法公民所固有的、不可剥夺的权利。

什么人享有什么人不享有选举权，各个国家都有明确的法律规定。比如，公民的性别、年龄、种族、职业、财产状况、受教育程度、居住年限等，都是或曾经是决定他们是否享有选举权的重要条件。从发展趋势看，选举权的历史是对公民的限制逐渐减少的历史，是它从社会中的有限的特权集团向全体成年人口扩展的历史。比如，在相当长的历史时期内，很多资本主义国家就曾剥夺了妇女的选举权，到 20 世纪 20 年代美国各州的妇女才有了投票权，瑞士妇女直到 1971 年才开始享有选举权。美国对选民纳税资格的要求和对选民的文化测验是分别于 1962 年和 1970 年终止的。美国对黑人选举资格的限制，终止于 1965 年通过的《投票权利法》。公民享有选举权的起始年龄为 18 岁至 25 岁不等。许多国家还规定，选民要在当地居住一段时间（从几个月到几年不等），才能在该选区行使选举权。

在法律确定和不断调整着公民的选举资格，并且其变化的基本规律是趋向于扩大这些资格的适用范围的同时，还要注意这些资格条件所对应的因素仍在制约着公民参与投票的应该行为。一般来说，在比较发达的国家和政治情势正常的情况下，城市居民比农村居民更有可能参加投票，在同一个地区居住时间较长的居民更有可能参加投票，中老年居民更有可能参加投票，受教育程度较高和从事白领工作的居民更有可能参加投票，性别和种族对居民是否参加投票影响不大。

关于西方国家的普选权的学术争论，主要集中在它的阶级属性和它对于无产阶级革命的意义两个问题上。对于普选权的阶级属性有这样几种不同的看法：一是，在资本主义社会的早期，并不存在

什么普选制，它是工人阶级等广大劳动人民经过长期斗争争取来的，因而，普选权在性质上是属于劳动人民的；二是，普选权作为资本主义政治机制的组成部分，是资产阶级的；三是，普选制本身没有阶级性，无产阶级和资产阶级都可以利用它维护自己的统治。怎样理解和认识普选权对于无产阶级革命事业的意义呢？恩格斯的回答是："普选制是衡量工人阶级成熟性的标尺。在现今的国家里，普选制不能而且永远不能提供更多的东西；不过，这也就够了。在普选制的温度计标示出工人的沸点的那一天，他们以及资本家都同样知道该怎么办了。"[①]"要充分利用普选制带来的好处。"[②]在我国理论界，人们对恩格斯上述论断理解的角度是不同的。有人认为这段话的核心是普选制不能提供更多的东西，不能抱任何幻想。但是，也有人认为，这段话绝无贬低普选制的意思，既然能够标示出工人在革命中的沸点，那么，它对工人阶级就必然是十分重要的。在工人阶级可以利用普选权进行合法斗争这一点上没有什么异议。

（三）选区划分方法的意义

选区划分理论是大众参与学说和地理政治学的重要内容，在西方国家很受重视。这是因为在多党竞争的条件下，不同的选区划分方法可能会使基本相同的政治力量对比出现不同的选举结果。

选区，是选民进行选举活动和产生代表的区域性基本单位。选举通常按选区进行，而选区通常又是按地域或职业（如所谓"大学选区"）和人口的比例等因素来划分的。目前，大多是按地域划分选区，即把应当选人名额按该地域内人口占总选举地区人口比例分配给各选区，由各选区分别选出代表的制度，就是当前各国所普遍采用的"区域代表制"。各选区最理想的是人口数相同，为了尽可能做到这一点，往往周期性地调整选区的边界或代表名额。

---

① 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社，1972 年，第 169 ~ 170 页。
② 《马克思恩格斯全集》（第 22 卷），人民出版社，1965 年，第 602 ~ 603 页。

选区划分得较小,每区选一名代表,叫“单人选区”。在单人选区内通常采用简单多数制,获得多数票的人即当选,而其他候选人哪怕只比第一名少一个百分点,也要被淘汰。这就使得一两个大党经常通过较低的得票率取得相当大的席位占有率。这一制度强调“胜者控制一切”。单人选区多数制有利于大党排斥小党。

选区划分得较大,每个选区选出数名代表,叫“多人选区”。多人选区是实行比例代表制的前提,也可实行多数制。在多人选区,各党派提出以本党或政党联盟为单位的候选人名单,选民按连带名单或自由名单投票,席位按各党派得票比例分配。多人选区制有利于小党争取一部分席位。

从传统看,单人选区多数制和比例代表制一般在一个国家的一项选举活动中不同时采用,因为这两种方法不仅会产生不同的结果,而且是建立在不同的理论基础之上的。赞成比例代表制的人认为,这种选举同时是一次民意调查,有利于集中各方面的意见,反映各方面的利益。赞成单一选区多数制的人认为,选举的任务是为了取得一致意见,进行一种选择,作出一项决定,而不是进行社会调查。我们要充分注意这两种观点之间的差别。但是,近年来,为了协调社会矛盾,也出现了在一项选举中把单人选区多数制和多人选区比例代表制结合起来的做法。

在许多西方国家,不论是采用什么方法划分选区,统治集团总是要千方百计地阻挠工人阶级和劳动人民的政治组织的候选人当选,以此限制它们发展。我们经常可以见到这样的情况,主流统治集团总是在确定选区划分方法等问题上,作尽量有利于统治阶级中最有势力的集团的选择,比如尽可能采取单人选区多数制,以便于主要资产阶级政党对政府或议会的控制。

二、资本主义国家选举制度的主要内容

(一)选民登记

一个被认为符合选举资格的公民,要在参加选举前在本选区内履行登记手续。选民登记分为永久性登记和定期登记两类。登记的目的是为了验证公民的选举资格和防止遗漏、重复。

(二)候选人提名

各国对候选人的资格,都根据其将担当工作的性质,在性别、年龄、文化程度、财产状况、居住年限等方面比对一般选民的资格的规定,有着更为严格的限制。

在西方国家,候选人的产生大多数是由政党提名,选举活动由政党包办。那些没有政党作为后盾的人士,如果登记参加竞选高层国家机关的重要职务,是很难当选的。为了控制候选人的人数,报名参加竞选的人往往要交纳一定数额的"保证金"。候选人如果能够在选举中获得一定数量或比例的选票,"保证金"将如数退还。虽然,这并不是一笔很大的费用,但从性质上讲,这是西方国家选举制度中的一个重要的非民主因素。

(三)竞选

竞选就是候选人有组织地争取选票的活动。它是整个选举过程的高潮阶段。在当代西方国家,选举过程实际上已经成为了各个政党之间竞争的过程,"竞选"成了选举的代名词。

竞选活动是在从宣布大选以后到投票选举之前的这一段时间内进行的。竞选的大致过程是,先由各政党提出候选人,然后候选人在各自力量的支持下,组织竞选班子,制定纲领,筹集经费,利用各种宣传工具和公共场所进行讲演、游说,反复讲解自己的施政主张,许下种种诺言,以争取选票。政府为候选人发表政见提供一定的方便。竞选已经完全成为垄断集团所控制的保持其统治地位的一种工具。

（四）选举方式

选举的方式分为直接选举、间接选举及二者的结合三种类型：

（1）直接选举。由选民按选区直接选举产生国家代议机关的代表和国家领导人的选举方式。多数资本主义国家的众议员和有些国家（比如法国）的总统，是由全国选民直接选举产生的。

（2）间接选举。先由选民选出代表、议员或复选人，再由他们投票产生国家代议机关的代表和国家领导人的选举方式。美国总统就是通过间接选举的方式产生的。

（3）直接选举和间接选举相结合。为了照顾选民要求直接选举的积极性，又避免耗费更多的人力、财力，芬兰从 1988 年开始用直接选举和间接选举相结合的办法产生总统。其方法是选民同时投两张票——总统候选人票和总统选举人票。如果一位总统候选人获得了超过半数的票，那么他即当选为总统；如果无人过半数，由选举团来决定总统人选。这个历史性的尝试，引起了芬兰选民的重视。[①]

（五）投票和计票

登记后的选民到投票站投票。选民参加投票一般是自愿的，采用无记名投票即秘密投票的办法进行，由本人亲自将选票投入票箱，以适应公民希望对投票人加以保护的要求。

根据不同的选区划分方法或其他因素，一般有绝对多数、相对多数和按比例分配等方式产生当选人或获胜的党派。

投票结束后，由选举官员在有关政党代表的监督下，在选举地点或选区中心计算票数。计票完毕，给当选者发证书，整个选举过程结束。

三、西方国家选举制度的性质分析

西方国家的选举制度，比起封建君主世袭制、分封制，是人类政

① “引人注目的芬兰总统选举”，《光明日报》，1988 年 2 月 1 日。

治生活中的一大历史进步。它对于保证资产阶级政治统治的稳定起了十分重要的作用。统治阶级每隔几年,决定一次由哪些人管理国家,既可以把人民对资产阶级统治的不满分散到它的各个代理人身上,又可以"公开"的方式解决统治阶级内部各集团、派别之间的矛盾,实现政权的和平交替,避免了社会动荡。因此,总的来说,已经完善化了的选举制度,对于防止专制主义,制止法西斯政治力量的出现,是有一定作用的。共产党和进步社会力量,也可以利用竞选活动的合法机会,宣传自己的政治主张,争取议席。同时,西方国家选举制度中的一些做法值得我们在进行有关改革的时候加以借鉴。

但是,西方国家选举制度的局限性也是非常明显的,需要我们在着手探讨中国特色的选举制度时加以分析和注意。

(1)对于工人阶级的最终目标和维护广大劳动人民的根本利益来说,这种选举制度是远远不够的。这是一个根本制度的问题。对于普通劳动者,对于那些没有进行多少投资的人们,总统和议院的选举结果并不会对生活有太大影响。

(2)"金钱政治"现象非常严重。在选举活动中花些钱是难以避免的,"但最令人不安的现象是金钱在政治中所具有的过分影响"①。目前,是否可以筹集足够的竞选经费和组织起庞大的竞选班子已成为竞选是否能够成功的关键因素。专门为竞选工作提供服务的行业和机构已经应运而生。现在,美国竞选国会议员的费用已经不止几十万、上百万美元,竞选总统所需的费用就更多了。贿选现象在一些不太发达的实行西方选举制度的国家很严重。

(3)筹集资金的目的是为了树立自己的"人造形象"。广大选民无法了解候选人的本来面目、真实能力和信仰。他们只能通过宣传工具,了解用金元堆积起来的候选人的人造形象。

---

① "美国的真正的主人",《快报》周刊(法国),2000年10月26日。

(4)垄断性传媒在选举活动中作用过大。现在,"政党竭力通过电视来树立形象而不是提出政治观点","电视在很大程度上就是竞选本身"。[1] 垄断性传媒可以利用自己的特有优势,对选民进行舆论上的"狂轰滥炸",然后通过选民的力量牵制候选人和当选者,进而影响决策。

(5)哗众取宠和对承诺不负责任的现象严重。候选人在竞选活动中许下的种种诺言或提出关于国家政策的"设想",尽管能够比较吸引选民,但由于不切合实际,总是在他们当选后被"忘掉"。

由于这些原因,现在大多数西方国家的人民对选举活动越来越厌烦。"弃权率"、"白票率"不断增高已经成为带有普遍性的现象。美国总统大选的投票率已经多年徘徊在比 50% 稍多一点的水平上,在总统大选之外的选举活动(诸如市长选举)中的投票率一般只有 1/4 到 1/3。有些欧洲国家的选举投票率要高一些,但也不是很理想。多年来,西方国家也在探讨改变这种状况的途径,比如,美国在 1971 年把有选举权的公民年龄从 21 岁降到了 18 岁;用于选举的资金绝对数增了,但人均数量还是有所下降;[2]网络的出现,为打破垄断性媒体对选举的控制或许带来了可能等。

第二节 当代中国的选举制度

一、我国选举制度的地位与历史发展

根据马克思主义国家学说和我国国情建立的我国选举制度既和资本主义国家的选举制度有原则的区别,又批判继承了它们的许

---

① Robert Hargreaves, "Election 1987: The TV Stopwatch Campaign", *Parliamentary Affairs* (London), 1988.

② 傅红春:"花多少钱才能当选美国总统",《宝安风》(深圳),1998 年第 23、24 期合刊。

多观念和措施。它是人民代表大会制度的重要组成部分。一个适应我国实际情况的选举制度,是在统治的层面上保证人民群众行使当家作主权力的基本手段和发展社会主义民主;在管理的层面上切实组织高效率的国家机构,以及可以培养和造就千百万社会主义政治家。这一领域内的改革,将在健全人代会制度的过程中,发挥愈来愈重要的作用。

中国的选举制度,是指关于选举各级人民代表大会代表和各级国家机关公职人员时所应遵循的各种法律规范的总称。由于我国各级国家行政机关和人民法院、人民检察院等的工作人员均由同级人民代表大会选举或决定,所以,人代会的选举在我国的选举制度中居于基础和核心地位。

从革命战争时期的苏维埃选举制度到1953年2月第一个《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》的公布,标志着我国选举制度的基本确立。1979年之后几次对选举法的修改或补充,使我国的选举制度日趋完备,在一些环节上,还发展了传统的社会主义选举思想。

中国选举制度的完善是一个历史过程。1953年3月至1954年5月,我国只在乡、镇、市辖区和不设区的市等基层政权单位进行了直接普选,2.78亿投票选民直接选举产生了567万名人民代表;在县以上则实行间接选举。基层单位的选举一般是采用举手的方式,而且是等额选举,实行的是居住地区选举制,这是和当时我国的政治、经济、文化发展水平相适应的。但无论如何,这在中国的历史上是第一次。

从1979年7月,五届人大二次会议通过了新的选举法、地方人大和地方人民政府组织法。从1980年开始,我国除了按居住状况划分选区外,也按生产、事业、工作单位来划分选区,将直接选举扩大到了县一级,将等额选举改进为差额选举,并一律采用无记名投票的方式。1982年、1986年、1995年、2004年,经过四次对选举法的修

改,我国选举制度又有了进一步的发展和完善。我国选举法的修改、补充进程说明,选举理论和选举制度的发展、完善不可能不受国家各方面条件的制约,不可能一蹴而就,同时也说明我国在不断推进民主化进程方面的态度是积极的。

二、我国选举制度的基本原则

(一)选举权的普遍性、平等性

普选权是相对于限制选举权,即选举是社会中少数特权群体的权力这一原则而言的。在资本主义社会早期,普选权并未实现。只有社会主义社会才是从一开始就实现了公民的普选权。新中国一建立,党和政府就努力实现这一目标,我国选举法明确规定,凡年满 18 岁的中国公民,有“九个不分”(即不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限),一人一次一票,都有选举权和被选举权。除年龄因素外,对选举权的限制只有一条,即依法被剥夺政治权力的人不享有选举权。

(二)直接选举和间接选举相结合

从民主程度看,直接选举确实高于间接选举。但是,从实现民主的现实性看,直接选举对物质保障、选民素质、选举的时效性等的要求,也都大大高于间接选举,因而具有更大的难度。实现广泛的直接民主,是民主发展的重要目标之一。目前,在像我国这样人口众多、土地辽阔、交通不便、经济文化发展程度还不高的国家,在全国范围内直接选举国家机关领导人,是有一定难度的。因此,在这个问题上的基本做法应当是,一方面尽可能地扩大直接选举的范围,如把国家行政机关负责人的直接选举扩大到县一级,把人民代表的直接选举扩大到所有城市;另一方面又要尽可能地完善间接选举的各种程序和措施,使之能够更广泛地反映人民群众的利益和意愿,更好地起到监督人民代表和国家机关工作人员的作用。

(三)无记名投票

实行秘密投票是保障选民权益和选择自由的基本措施。我国选举法规定,选举一律实行无记名投票的方法,不识字的选民可以委托他信任的选民代写。

(四)代表对选民负责

我国人民代表的选举人与当选人的关系,不同于西方国家议员的选举人与当选人的关系。我国历来强调,当选代表要主动调查研究,听取选民的各种呼声,广泛联系选民,对选民和原选举单位负责,向他们报告工作;同时,选民有权罢免自己选出的代表。另外,代表在任期内调离或者迁出本行政区域的,其代表资格自行终止,由选民另行补选。

(五)选举的物质保障和法律保障

我国选举人民代表工作所需的全部费用,均由人民政府提供,选民和候选人均无须支付任何款项,如"保证金"之类。宣传候选人所需的费用,一般也能得到选区选举工作机构或选区内各单位的资助。宪法、全国人大制定的选举法和有关组织法等,是我国选举工作的法律依据,是对人民群众选举权利的法律保证。为保证公民充分行使选举权和被选举权,选举活动中出现的各种违法行为都将依法受到行政处分和刑事处分。

三、我国选举制度的主要内容和组织程序

选举的原则决定选举活动的组织程序,而选举活动的组织程序体现着选举的原则和保证选举原则的实现。二者相辅相成,是一个不可分割的整体。

(一)选举的组织机构

我国选举法规定,省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人大常委会指导本行政区域内县级以下人大代表的选举工作。主持本级人大代表选举工作的选举委员会,由同级人大常委会或上一级选举委员会领导。选举委员会的组成人员,由同级或上级人大常委会

任命。选举委员会的职责和任务主要有制定选举计划、规定选举日期、划分选区、分配应选代表名额、宣传有关法规、训练选举工作人员、进行选民登记、确定和公布正式候选人名单、确定选举结果是否有效等。各有关街道、企事业单位还可以成立选举工作组,作为选举委员会的派出机构,负责指导所辖选区的选举工作。

(二)选区的划分

我国选举制度中关于选区划分的规定是,遵循有利于生产和工作,方便选民参加选举活动,有利于选民了解代表候选人和监督代表的原则,同时考虑到目前的实际情况,既可以按居住状况划分,也可以按工作单位划分。选区的大小按每一选区产生一至三名代表划分。

(三)选民登记

我国选民按选区进行永久性登记,即经登记确认的选民资格长期有效。选民按40人左右的规模,编入选民小组。

(四)代表候选人的提名

提名和确定候选人是选举程序中的关键环节。西方国家选举制度的一个明显缺欠,就是选民在事实上只有选票上的选择权,而没有提名、确定候选人的权利。我国的现行选举制度制定了具有独创性的措施,规定各政党、人民团体可以单独或联合推荐候选人;选民和代表10人以上可联名提出候选人。上述提名均列入初步候选人名单,提交选民或代表讨论、评议、比较和选择。然后,按照一定的程序,获得较多数选民或代表同意的候选人才能被列入正式候选人名单。总之,这个提名、酝酿、协商的过程,是发扬民主的过程,是在服从多数选民意见的基础上进行集中的过程,而不应是少数人用所谓“做工作”的办法进行“集中”的过程,以坚持我国选举制度的民主性、群众性、平等性。

(五)差额选举

在1979年以前,我国长期实行用等额——候选人和应选人数量

相等——的办法选举产生人大代表和国家机关工作人员。中国共产党党内的各种选举活动也是如此。这种等额选举方法为选民或代表提供的选择余地很小，选民或代表在候选人名单以外提出的候选人一般很难当选。这种选举办法不利于调动广大公民参与政治生活的积极性，也不利于严格监督、制约当选代表和国家机关的工作人员。

1979 年 7 月，五届全国人大二次会议通过的选举法和地方人大组织法第一次以重要法律的形式确立了差额选举制度。此后又经过几次修改、补充，我国用差额选举产生人民代表的方法日趋成熟。现行的选举法规定：由选民直接选举的代表候选人名额应多于应选代表名额的 1/3 至 1 倍，由地方各级人代会选举上一级人代会代表候选人的名额，应多于应选代表名额的 1/5 至 1/2；不能搞等额预选或等额选举，不能硬性规定代表的构成和比例，不能由领导和上级指定候选人、强迫选民投票等等。

差额选举有两种方式：直接采用候选人数多于应选人数的差额选举办法进行正式选举；先采用差额选举办法进行预选，产生候选人名单，然后进行正式选举。

差额选举的办法受到了广大公民的欢迎。理论界普遍认为，这一办法的优越性主要在于，一方面它能够更好地表达选民和代表的意愿，提高公民的参与意识；另一方面也有利于人民群众对政党、人民团体、人大代表和国家机关工作人员进行监督，逐步消除那种不尊重人民群众的意愿和态度的坏习惯，提高干部的民主意识。选举程序上的这些重大改进，标志着中国的民主实践和法制建设都在不断进步。

（六）有效当选

关于有效当选，现行规定是，在间接选举中，代表候选人获得全体代表过半数的选票，始得当选。在直接选举中，选区全体选民的过半数参加投票，选举有效，代表候选人获得参加选举的选民过半

数的选票,始得当选。关于直接选举有效当选的这一决定,可以在程序上减少不必要的反复,有利于选举活动的顺利进行。

四、我国选举制度的改革与完善

我国的选举制度是建立在社会主义经济基础之上的,是体现我国人民民主专政的性质,代表广大公民根本利益和意志,切实保障广大公民行使管理国家权力的政治形式。经过多年的努力和反复的探索,我国的选举制度和选举活动都发生了很大的变化。“一致通过”式的选举和表决,从 20 世纪 80 年代初就已经成为历史。从发展上看,我们要通过持续不断的改革和完善,使它既不再像以前那样在一些方面流于形式,也不会在今后流向“金钱政治”。

我国选举工作现存的主要问题是:①有的地区和单位有法不依、执法不严、违法不究的现象时有发生,甚至侵犯公民正当选举权的现象还时有发生。有个别地方不尊重和执行人大及其常委会的选举或表决结果,采用技术手段规避依法任免。②由于缺乏对候选人充分而恰当的宣传,也使差额选举在某些时候达不到理想的结果,甚至影响了产生后的领导班子的正常结构。③由于政府职能过大所带来的“吸引力”,由于人民代表在国家政治生活中的作用与影响的提高,贿选问题已经出现。虽然,有关涉案人员受到了法律的制裁,但深层次的问题需要进一步思考和研究。④在选区的划分等技术性环节上,还有待于进一步总结和调整。

为了保证具有高度民主性的我国选举法规,变成充满现代民主精神的政治活动,我们要不断解放思想,不断高扬社会主义民主理论,不断总结经验和教训,通过政治体制改革实现对选举制度的必要创新,坚决和一切违法现象作斗争,使选举制度不断得到有序的发展和完善,使有关选举的制度建设和理论建设提高到一个新的水平。

拓展读物：

1. 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》。

2. 林尚立：《选举政治》，三联书店（香港）有限公司，1993 年。

3. 胡盛仪等：《中外选举制度比较》，商务印书馆，2000 年。

4. 刘智等：《数据选举》，中国社会科学出版社，2001 年。

5. 张立平：《美国政党与选举政治》，中国社会科学出版社，2002 年。

6. 王浦劬主编：《选举的理论与制度》，高等教育出版社，2006 年。

7. 林宏宇：《白宫的诱惑：美国总统选举政治研究（1952—2004）》，天津人民出版社，2006 年。

8.（法）科雷特等：《选举制度》，张新木译，商务印书馆，1996 年。

9.（日）森口繁治：《选举制度论》，刘光华译，中国政法大学出版社，2005 年。

10.（美）安东尼：《民主的经济理论》，姚洋等译，上海人民出版社，2005 年。

思考题：

1. “普选权”的历史意义是什么？

2. 如何分析对选民的资格限制逐渐减少的趋势？

3. 现代选举制度的要点有哪些？

4. 资本主义国家选举活动的主要环节有哪些？

5. 谈谈我国选举制度的基本原则、地位和历史发展。

6. 我国选举制度的主要内容和组织程序是什么？

第十三章　政党和政党制度

政党与国家、政府、官员、内阁、议会等传统的政治存在形式相比，是属于晚出的社会政治现象。但是，由于它适应了有效组织阶级社会的核心力量以便把阶级斗争不断推向政治斗争的客观需要，由于它与商品经济形态的深刻内在联系，政党和政党制度很快发展起来，并成为了现代政治生活的核心领域。现代政治从某种意义上讲，就是“政党政治”。在西方国家里，政党制度同议会制度、选举制度构成代议民主制的三大支柱；在社会主义国家里，政党制度是其整个政治制度的核心部分。因此，对政党和政党制度的研究带有很大程度的综合性，是全面、系统地剖析近现代政治生活现象和深入学习政治学理论的一个关键环节。

第一节　政党概述

一、政党的概念和特征

“党”在我国古代是一种地方单位的名称。据史料记载，每五百家有亲缘关系、相互协助的人口为“党”，并由此引申出“相助匿非”和“党助”等含义。在封建时代又有了“朋党”、“会党”的称谓，但它

们并不是现代意义的政党。“朋党”是指少数封建朝臣和士大夫为个人进退而党同伐异的秘密宗派组织，如唐代的“牛李党”和明代的“东林党”等；“会党”是指以宗教、迷信为特征的民间秘密组织。

在西方国家的政党概念传入东方以后，人们开始借用“党”的称谓表达新的含义。在英文中，政党即“political party”或“Party”，从字义上说是“一部分”的意思，与“派”大体同义，转义指组织程度较高的社会利益集团。在现代，“政党”已经具有了特定的含义，而不单单看一个社会团体是否具有“政党”的称谓。比如，有些社会团体习惯上被称为“党”，如“三 K 党”，但却不是政党。相反，有些虽不以政党自称，而叫联盟、同盟、阵线等，但却是实际上的政党，如“南斯拉夫共产主义者联盟”、“九三学社”等。

关于政党的定义，西方政治学家有过许多论述，归纳起来，大致可分为如下几类：

(1)政党是为选举(竞选)而建立的政治组织。比如，欧美许多学者都认为，政党就是为争取选民投票支持它所提名的候选人而高度组织起来的集中统一的团体。

(2)政党是为了谋求官职，或是为取得权力和控制政府而建立的政治组织。比如，有些工具书的论述是：党是为谋求官职而建立的，是在一定政治体制内为取得和行使权力而组织的集团。有的日本学者认为，政党是以取得国家权力为目标而基于共同的政策组织和动员国民、开展一切政治活动的持久性的政治团体。

(3)政党是分散的公民与政府之间的中介。比如，有些西方国家的学者认为：虽然政党有很多形式，但其主要职能都是相同的，这便是提供担任政府职务的人员，组织他们制定和执行国家政策，从而发挥个人与政府之间的桥梁的作用。

这些看法的共同特点是，虽然或多或少地看到了政党的一些实际存在的属性，但由于忽视或抹煞了政党的本质，把政党等同为一般的社会团体，因而是不够科学的。

历史唯物主义揭示了政党的本质。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中就明确指出："无产者组织成为阶级，从而组织成为政党"①。列宁指出："各阶级政治斗争的最严整、最完全和最明显的表现就是各政党的斗争。"②总之，政党属于上层建筑的范畴，但又不是国家政权的一部分；政党是一种社会团体，但又不同于一般的社会团体；政党是和阶级密切相联的，但又仅仅是阶级的一部分。政党作为一种独立的社会政治现象，具有自己特定的特征。

（1）政党是近代阶级斗争的产物。政党是阶级的组织，但不是有了阶级就有了政党，它是伴随着资产阶级革命的胜利而出现的。在这个问题上，国内外学者还存在着两种与此完全不同的看法：一是所谓"制度论"，二是把政党的存在看作是一种永恒的社会现象。"制度论"认为，由于近代议会制度的兴起和选举制度的改进，在代议机关中持相同或近似意见的人们往往联系成为政党。我们肯定代议制的出现是政党产生的重要条件，并为政党斗争提供了"用武之地"，但也反对政党理论中的"制度论"。事实上，关键是近代两大对立阶级之间的尖锐斗争，必然要表现为它们在阶级的最高组织形式之间的斗争，而制度因素则为这种斗争提供了必要的环境和平等的机会。代议制度的确立，是政党产生和发展的催化剂。政党作为一种历史现象，是近代社会才出现的，并将和阶级、政治国家一起自行消亡。但是，西方政治学界包括我国港台地区的一些学者却认为，政党仅仅是一种派别现象，从中国先秦的"十家九流"到法国大革命时期的"国民俱乐部"都属于政党。我们认为，这种看法不仅模糊了政党和一般派别现象的区别，而且缺乏对政党现象的历史分析，因此是不准确的。

（2）政党是阶级的一部分。政党是阶级中最积极、最活跃的一

① 《马克思恩格斯选集》（第一卷），人民出版社，1972 年，第 260 页。
② 《列宁全集》（第 10 卷），人民出版社，1958 年，第 58 页。

部分。许多政党在自己的称号前冠以“民族的”、“激进的”或“保守的”等修饰用语,大多数与它们的阶级基础没有直接关系。只有工人阶级政党才公开申明自己的阶级属性。尽管政党只是阶级的一部分,但是,任何政党总是要在一定程度上联系那些理解、支持自己的政治纲领的本阶级阶层和有关阶级阶层的广大群众,以便扩大自己的社会基础。

(3)政党有代表本阶级利益的政治纲领和政治目标。政党区别于其他社会团体和一般政治派别的一个显著标志就是,政党无不把夺取政权或参与政权作为自己的直接目标。为了实现这样的目标,每个政党都要按照自己的世界观,根据自己所代表的阶级阶层的利益和对本国实际状况的认识,制定自己的政治纲领,提出治国方略和社会动员口号。政治纲领是政党的旗帜。有些政党有成文的政治纲领;有的政党则没有成文纲领,只是在竞选前制定竞选纲领。但是,这并不是有无纲领的区别,而只是纲领形式的区别。

(4)政党是有组织的。政党一般都具有比较固定的组织系统和领导机构。全国性的政党,多数都具有全国代表大会、中央委员会、中央执行委员会(政治局)等机构和地方、选区组织。有主席、书记等作为党的权威领导人。在议会取得席位的政党,往往还要组织“议会党团”等党的工作机构,以协调本党议员在议会中的行动。一些西方国家的政党甚至还将议会党团作为自己事实上的中央领导机关。许多政党还建立或吸收一些青年、劳工、妇女组织为自己的外围组织。多数政党通过比较严格的程序吸收党员,通过选举产生其领导机构。也有一些国家的政党组织不够严密。

(5)政党是有纪律的。党作为阶级的领导力量,为了发挥其指挥作用,都制定了成文的或不成文的纪律规定,约束其党员,以统一全党的行动。参加党的一个基层组织(如支部、俱乐部),投本党候选人的票,服从本党的决议、指示和领导,在经济上帮助党(比如交纳党费或不定期地进行捐款)等,都是政党的基本的纪律项目。无

产阶级政党十分重视民主地同时也严格地管理党的生活。多数社会民主党、民族主义政党的纪律也比较严格。资本主义国家的政党,特别是美国的共和党和民主党,纪律是很松散的。美国的两大党没有固定的党员,凡在选民登记时声明拥护某个党或上次选举中投某个党侯选人票的人,就在选民册中注明为该党党员。资产阶级政党纪律松散,是与它们所倡导的自由主义相一致的。

综上所述,所谓政党,就是代表特定的阶级或阶层,为实现这个阶级或阶层的政治主张和利益、意志,而采取共同的行动以期取得或参与政权的政治组织。社会属性、组织纪律、党员人数是构成政党的三大基本因素。

二、政党的分类

在当代各个国家和地区,除个别不存在政党或禁止政党活动外,大多数都有政党,而且多是一国数党。比如,美国有两大党和百余个其他政党,日本有七个大党和几百个小党,我国除中国共产党外,还有八个民主党派。为了准确、深入地认识政党这种特殊而复杂的政治现象,有必要对政党进行分类。

(一)代表不同阶级阶层利益的政党

根据历史唯物主义对政党本质的分析,对政党的分类首先应当以阶级阶层属性为标准。正如列宁所指出的,"阶级划分是政治派别划分的最根本基础,它归根到底总是决定着政治派别的划分的"①。以此为划分的依据,可以看到当代社会存在着不同类型的政党——工人阶级政党、资产阶级政党,资产阶级政党又可分为代表中小资产阶级的政党和代表垄断资产阶级的政党等。除此以外,在社会主义国家还有一些进步的民主党派,在资本主义国家也存在着小资产阶级政党。在个别国家,还存在着带有封建主义色彩的

---

① 《列宁全集》(第7卷),人民出版社,1958年,第31页。

政党。

（二）与国家机构具有不同关系的政党

根据政党与立法机关的关系，可以按它们在议会占有席位的多少，把它们划分为“多数党”、“少数党”；根据政党是否通过担任政府首脑，掌握了国家行政机关，可以把政党划分为“执政党”、“反对党”、“在野党”和“参政党”等。执政党也曾被译为“在朝党”。参政党是指我国的各民主党派，它们既不是反对党，也不是在野党，而是积极参政议政，与执政的中国共产党长期共存，互相监督，具有合作共事关系的友党。

“反对党”和“在野党”的区别在于，前者是指在两党制的条件下与执政党相对峙的那个最大的“在野”党派，它往往有一套类似政府组织的班子，即“影子内阁”，随时可能通过政治危机或合法选举上台执政；“在野党”是指在多党制条件下所有不执政的政党。在多党制下，往往没有反对党。此外，需要注意，在实行总统制的国家，由于立法机关和行政机关没有连带责任，因此，执政党不一定是多数党，在野党或反对党也不一定是少数党。

（三）具有不同法律地位的政党

凡为法律所承认的政党为“合法政党”，凡为法律所禁止而转入地下的政党为“非法政党”。除此以外，在个别国家还有“半合法政党”，即那些虽然没有为法律所承认，但当局又默许它们进行活动的政党。一个政党是否为“合法政党”，仅仅取决于该国的根本政治制度和宪法、法律的规定，与这个政党的社会属性及善恶好坏没有直接关系。

（四）持有不同意识形态的政党

按照多数国家和地区特别是西方国家的习惯，人们还常常根据各个政党所持的思想观点、意识形态以及政治行为特点，把它们划分为极左派政党、左派政党、中间派政党、右派政党和极右派政党等。有些国家的立法机关甚至以此来安排各政党议员的由左到右

的席位排列次序。我们在使用“无产阶级政党”概念的同时,也经常使用的“马克思主义政党”的概念,实际上就有突出党的意识形态特点的意义。

关于现代政党的分类及其划分标准问题,有两个要点需要注意。一是,这些类别政党的标准和方法都很重要,其中以阶级属性为标准对政党进行分类的方法是其他分类方法的基础。比如,在本书中,我们将对资产阶级政党和无产阶级政党分别评述,就是以这种划分为基础的。二是,这四个划分现代政党的标准在逻辑上并不是相互排斥的,而是四个不同的角度,因而可以同时用于对某一个政党作多方面的划分。

三、跨国政党

政党通常是一个民族国家的国内政治组织,其目的是夺取、参与或维护本国的政权。而“跨国政党”是指一个政党在两个或两个以上的国家起政治作用,即它的领导作用和政治目标都是跨国的。对前者,理论界比较重视,而对后者,人们一般较少注意。

严格地讲,跨国政党并不是一个新问题。被理论界普遍看作全世界第一个无产阶级政党的“共产主义者同盟”,第一国际、第二国际特别是第三国际,作为全世界共产党和共产主义组织的国际联合组织,跨国政党的特征都十分明显。历史上较早出现的“跨国政党”还有 1946 年 10 月成立的“非洲民主联盟”。这个政党曾经活动在法属黑非洲的十几个领地,成员曾达到 150 万人左右,后于 20 世纪 50 年代宣告解散。1981 年之前的“几内亚和佛得角非洲独立党”也属于跨国政党。但是,上面提到的跨国政党或是随着民族国家及其政党的兴起而瓦解,或是由于涉及范围较小而影响不够大,因而没有引起理论界的重视。

当代,最引人注目的,在某种程度上可以说预示现代政党一种重要的发展前途的跨国政党,就是在欧洲共同体中出现的“欧洲议

会党团”和“欧洲政党联盟”。

欧洲议会的法律地位确立于1987年,是欧盟的咨询机构,它的785位议员分属于各国。在议会中,他们根据不同的政治倾向,组成了欧洲人民和民主党等八个党团,并分别成立了领导机构。这八个党团是:

欧洲人民和民主党党团	欧洲社会党党团
欧洲自由和民主联盟党团	民族欧洲联盟党团
绿党和欧洲自由联盟党团	欧洲左翼联盟和北欧左翼绿党党团
独立和民主党团	特性、传统和主权党团

议员虽然来自不同的国家,但同本国议会没有什么关系,而是以政党为活动单位,代表各自的党团发表意见。总之,这些党团从组织形式和活动内容上都具有跨国的性质。

“欧洲政党联盟”是为迎接欧洲议会第一次直接选举而成立的,目前有欧洲人民党、欧洲社会党、欧洲自由民主改良党和欧洲绿党。这四个政党联盟的成员,都是欧盟内政治立场比较接近的政党。由于在直接选举中各国选民不再是投某一国家内部某一政党的票,而是直接投上述政党联盟的票,因此这些组成政党联盟的党派为了在选举中争得较多的席位,制定共同的竞选纲领,提出共同的口号。这就使它们具有了更加明显的跨国政党的性质和特征。

欧盟共同体中跨国政党的出现,显然是西欧国家为和超级大国相抗衡而加强经济联合和政治协调的产物,反映了一些欧洲人士希望欧洲经过主权国家的联合逐步走向统一的经济实体,同时增强自己政治实力的愿望。它们的出现和可能的发展,是当代政治生活中的新现象,已经引起了越来越多的人的重视。

1987年5月,在巴黎又出现了以欧洲经济共同体为活动范围的一个新的跨国政党——“欧洲党”。该党的宗旨是建立一个欧洲联邦国家,党的主要领导人是法国独立农民中心的成员任奥特和英国

律师格伦，成员来自英国、法国、比利时、德国等。欧洲党正在筹划把自己的组织发展到西欧共同市场的所有成员国，以便为成立“欧洲联邦”创造条件。

四、绿色和平运动与绿党的发展

近年来，绿党在一些西方国家的出现和较快发展，也是当代政党活动中一个引人注目的新问题。

在欧美国家，绿色和平运动至少已经有40多年的历史。但是很长一段时间，这一运动较少涉及政治问题，人们也很少把它看作一个政治性的运动。从20世纪50年代到70年代前半期，绿色和平运动主要从事和平主义、反核、保护自然环境、保护动物和文物、反暴力、反吸毒、反噪音等活动。尽管与这些运动相适应，也出现过形形色色的绿色组织，提出过一些政治口号，并开始对竞选表现出积极的态度，但东西方的很多人士包括绿党成员自己，大都认为绿党成员是一批“纯自然主义者”。比如，意大利绿色运动的一个组织曾在一份报告中声称自己“不隶属于任何党派，既不是左派，也不是右派，而是反对掠夺人类和自然界的前进派”。实际上，各国的绿色和平组织基本上是一个社会成分及其所持有的意识形态都非常复杂的社会团体。

但是，自从70年代后期，绿色和平运动与一些国家的社会民主改革运动以及学生运动汇合以后，开始形成了自己的政治特点，在1980年前后，作为一种反传统的，带有激进色彩的新兴社会运动的组织核心，绿党出现在欧洲的政治舞台上。这个变化向人们提出了一系列理论问题，其中最突出的一个问题就是，绿党被称为“党”，但从本质上说，它究竟是不是政党呢？

如果按照传统的政党定义来衡量，绿党显然不能被归入政党的行列。通常我们认为政党作为一个阶级组织都有与它相当的阶级或阶层。绿党成员的构成实在太复杂了。知识分子、职员、农民居

多,其中青年人占较大比例,多数人没有政治经历。这些来自各个阶级、阶层的普通人在维护生态平衡和保卫和平两面大旗下汇集在一起,并保持自己原有的或左、或中、或右的政治观点,从而使整个绿色和平运动和绿党采取着一条求同存异、不问意识形态倾向的思想路线。

绿党的阶级特质虽然模糊,但它有组织、有领导、有纲领。从理论的角度看,“绿色政治学”的基本主张有:①维护生态平衡,建立一个“可以承受的社会”;②维护社会正义;③实行基层民主;④主张“非暴力”;⑤保障妇女权益,反对“家长制”;⑥党内生活的民主化和两性平等。绿党一般不设党的主席,而是设男女发言人各一位,在短期内代表党。

尤其要注意的是,绿党力图参与政权的意向却很清楚。绿党参与政治只有几年的时间,但它们利用欧美国家人民厌烦传统政治的心理来搞自己的政治,努力反映人民要求社会改良和渴望持久幸福与和平的愿望,不断扩大着自己的势力范围。联邦德国绿党 1980 年成立,1983 年其成员就发展到 2.5 万人,并进入了联邦议院和 6 个州的议会。意大利绿党在 1985 年的地方政权竞选中夺得了 11 个大区议员、20 个省议员、100 余个市议员的可观席位;在 1987 年 6 月的大选中,第一次参加全国竞选的绿党就获得 3.2%(参议院)和 2.5%(众议院)的选票。这在典型的多党制国家意大利是一个不小的数目。在 1986 年的奥地利大选中,首次竞选的绿党也获得了 4.6% 的选票,成为该国的第四股政治力量。要求夺取或参与政权是政党的另一个重要特征,从这个角度看,绿党又是地地道道的政党了。

究竟应当怎样概括绿党的本质和发展呢?我国理论界目前还没有形成明确的看法。一般来说,根据传统定义,只好把绿党排斥于政党的队伍之外;而政治实践的发展以及绿党地位的日益提高,又在它们所在的国家确立了自己作为一个新兴政党的资格和形象。

本着理论应当而且必须随着实践的前进而调整和发展的原则，应当明确地、及时地在现代政党理论中增添一个崭新的研究对象——绿党。

绿党仍然是一个处在初期发展阶段的政党。从发展上看，绿党的兴起是人类生存意识增强的产物，反映了人类对世界认识的深化。绿党的许多想法，都体现了人们对未来生活的美好追求。它反对法西斯主义、军国主义等主张是正确的。这是绿色和平运动出现的必然性和合理性。从社会影响面看，绿党的影响也一直在扩大。现在，绿党已经开始由欧洲向北美、澳洲、亚洲等地扩展。在中国，绿色观念也已经对社会特别是对青年学生产生了一定的影响，值得关注，需要引导。从政治哲学的角度看，绿党和绿色和平运动的许多设想不切实际，进一步发展是有局限性的。这主要在于它们的“政治幼稚病”和一系列对人类发展前景的消极、悲观、片面和简单化的看法，它们试图把生态学作为人类唯一的世界观和方法论，以所谓“自治生物区”取代现代国家之类的设想，都是不科学和不现实的。因此，今后，绿党自身也面临着两难的选择；如果继续坚持它的基本主张，其实际政治影响的进一步扩大是有困难的；如果试图执政和扩充自己的政治势力，就不得不放弃自己的某些基本特性，世纪之交的德国“红绿联盟”就是一个典型的例子。

五、政党的功能

政党是当代世界最普遍、最重要的政治现象。这主要是因为政党的活动在政治生活中发挥着极其重要的作用。有些西方学者把组织选举、控制政府、担任公职、制定政策、监督政府、利益表达、利益综合、政治录用和政治社会化、政治沟通等活动看作政党的主要作用或功能。政党的这些活动确实反映了资产阶级政党在形式上的作用。但是，政党作为阶级组织，它同阶级关系密不可分。在资本主义社会里，有统治阶级的政党，也有被统治阶级的政党。如果

混淆了这一点,就会把政党说成是超阶级的政治团体。

马克思主义认为,研究政党的作用不能离开阶级关系。在剥削阶级占统治地位的国家里,统治阶级政党的一切活动,都是为了维护和巩固统治阶级的政治统治。被统治阶级政党的一切活动都是为了反对和推翻统治阶级的政治统治。这是政党政治的根本功能所在。因此,我们研究政党的功能应着重研究政党同本阶级群众的关系和代表本阶级利益所从事的主要活动。据此,我们将政党的功能概括为如下三个方面:

(一)争取群众和影响群众

资产阶级政党代表着资产阶级的利益。由于资产阶级又可以划分为利益不完全一致的阶层和集团,因而,资产阶级的政党,又可分为代表着不同的阶层和集团利益的不同的政党。以马克思主义作为理论指南的共产党是代表无产阶级根本利益的政党。不代表一定阶级或其某阶层的利益,纯粹"代表全社会利益的政党"实际上是不存在的。作为阶级或其某一阶层的一部分,政党的首要任务就是争取自己所代表的阶级或其某一阶层、集团的那部分群众的支持。

但是,大多数政党都在努力争取群众和影响群众。而且,对于那些先进的政党来说,在正确思想的指导下,也完全可以代表最广大人民群众的根本利益,完全可能成为一个国家和民族在政治上的代表性力量。列宁指出:"任何负有远大使命的政党的第一个任务,都是说服大多数人民,使他们相信这个党的纲领和策略正确。"[①]群众是政党生存的基础,如果政党没有群众,脱离群众,或者只有少数追随者,就必然会陷入孤军作战的境地,最终导致溃散。一个政党拥有群众的多少,是这个政党势力大小和强弱的重要标志。

资产阶级政党争取群众的目的在于争取选票和对其纲领与政

① 《列宁选集》(第三卷),人民出版社,1972年,第495页。

策的支持。因此,为了选举获胜、执掌政权,它不惜采取任何手段,包括虚假承诺、金钱收买、威胁利诱等等。对于无产阶级政党来说,争取群众是它的一项重要任务。无产阶级政党的阶级基础是工人阶级和广大劳动群众,这是由它的纲领和最终目标所决定的,但是这种支持也不可能是完全自发的,需要通过党的工作来积极争取。列宁说:“政治家的艺术(以及共产党人对自己任务的正确了解)就在于正确判断在什么条件下、在什么时机无产阶级先锋队可以成功地夺取政权,可以在夺取政权过程中和取得政权以后得到工人阶级和非无产阶级劳动群众十分广大阶层的充分支持,以及在夺取政权以后,能通过教育、训练和吸引愈益众多的劳动群众来支持、巩固和扩大自己的统治。”[①]又说:“要想善于帮助‘群众’,博得‘群众’的同情、爱戴和支持,就必须不怕困难……哪里有群众,就一定到哪里去工作。”[②]

马克思主义同时还强调了无产阶级政党争取同盟者的重要性。“要战胜更强大的敌人,就必须尽最大的努力,同时必须极仔细、极留心、极谨慎、极巧妙地一方面利用敌人之间的一切‘裂痕’,哪怕是最小的‘裂痕’,利用各国资产阶级之间以及各个国家内资产阶级各个集团或各派别之间的一切利益对立,另一方面要利用一切机会,哪怕是极小的机会,来获得大量的同盟者,尽管这些同盟者可能是暂时的、动摇的、不稳定的、靠不住的、有条件的。”[③]对于无产阶级政党来说,争取群众、壮大自己、团结同盟者、孤立与瓦解敌人,无论是取得政权以前还是取得政权之后,都是至关重要的,都是政治的首要任务。

为了争取群众的信任和支持,政党还要教育群众,提高群众的政治觉悟。资产阶级政党也懂得这个道理,它通过报刊、电台、电视

① 《列宁选集》(第四卷),人民出版社,1972 年,第 207 页。
② 同上,第 208 ~209 页。
③ 同上,第 225 页。

等宣传工具，对群众进行所谓"民主政治"的认识和参与政治的教育。为此，它可以不惜重金。目的只有一个，就是获得选票。对人民群众进行宣传教育，提高劳动人民的政治觉悟，是无产阶级政党的重要使命。列宁说："无产阶级先锋队的作用，即训练、启发、教育工人阶级和农民中最落后的阶层和群众并吸引他们来参加新生活。"①在无产阶级掌握政权以前，党教育群众的目的是为了积蓄革命力量，准备进行社会主义革命。在掌握政权以后，党对人民群众的宣传教育，是为了使广大人民了解、信任和拥护党的路线、方针、政策，焕发人民群众的积极性、主动性和创造性，积极参加国家管理，行使人民当家作主的权力。

（二）集中阶级意志

政治统治是按照统治阶级的意志进行的统治。政党是实现政治统治的工具，它的重要作用之一就是在集中阶级意志的过程中发挥重大作用。在任何阶级社会，统治阶级的成员在维护其阶级利益和对被统治阶级进行统治这个根本点上是一致的，但在如何实现其统治的问题上，却往往存在着分歧。这是由统治阶级内部的阶层、集团以及个人的不同利益所决定的。但是，统治阶级的意志在总体上应该而且必须是统一的。

在资本主义社会里，资产阶级政党的作用就是反映本阶级的利益和意愿，制定自己的纲领和政策。一个政党能在多大程度上集中整个阶级的意志，要通过竞选活动来验证。政党在竞选活动中对其纲领、政策进行宣传，争取本阶级群众对其政纲的支持和采纳。资产阶级政党的竞选活动实际上就是统一阶级意志的活动。哪个政党在竞选中获胜，则标志着它的纲领、政策得到了多数人的采纳、支持和拥护。获胜的政党就可以通过执掌政权、制定法律和政策把统治阶级的意志集中起来，上升为国家意志。

① 《列宁选集》（第四卷），人民出版社，1972 年，第 206 页。

在社会主义社会里，工人阶级和广大人民当家作主，但是人民群众在根本利益一致的基础上也存在着各种矛盾。为了发展生产力，为了建设社会主义，就需要形成统一的意志。无产阶级政党代表工人阶级和广大人民的根本利益，在集中人民意志的过程中起着决定性的作用。因为共产党没有广大人民利益之外的自身利益。党制定路线、方针、政策的过程，就是集中人民意志的过程。

（三）行使国家权力

政党不仅要把阶级意志集中起来，还要把集中起来的阶级意志上升为国家意志。阶级意志上升为国家意志，必须通过立法和制定政策的形式才能实现。所以，政党的目的就是要掌握政权、行使国家权力。在近现代国家里，政治权力的行使，在正常的情况下都是通过政党政治实现的。政党在组织政府、制定法律和政策、施政等方面都起着重要的作用。

在西方国家，无论是共和制国家还是立宪君主制国家，政权机构通常是由政党组织的。政党掌握政权的方式有两种。一是操纵议会，通过选举取得议会多数席位，把本党的政纲通过议会制定为法律，交由政府执行；二是以本党的官员充任官吏，组织政府。在资本主义国家的实际政治生活中，政党还在调节议会和政府之间的权力制衡关系、调节联邦制国家中央和地方之间的矛盾以及对政府进行监督等方面发挥着重要作用和影响。

无产阶级政党是社会主义国家政权的领导核心。党对社会的领导通常是通过国家机构来实现的。党对各类国家机关的领导是国家机关正确执行其职能的根本保证。因此，同资本主义国家的竞争性政党政治不同，无产阶级政党对社会主义国家机关起着领导、监督和保证作用。

第二节　西方国家的政党

一、资产阶级政党的产生和特点

资产阶级政党的出现早于无产阶级政党。

资本主义生产关系的存在和发展,是资产阶级政党产生的经济根源。在这种条件下,商品经济占统治地位,自由竞争支配着社会。资产阶级既要和封建势力进行斗争,以取得自由竞争的权利又要以自由竞争的方式处理阶级内部的矛盾。这些斗争都需要有组织地进行。这个时代较之以前发达的通信、交通等条件,使政党的产生由必要成为现实。资产阶级的分散斗争从而逐步走向了全国性的统一斗争,在斗争中出现了最早的资产阶级政党。

人民主权思想的广泛传播是政党产生的思想条件。"自由、平等、博爱"是资产阶级民主思想的核心。在这种思想指导下出现的普选制、议会制,不仅需要政党进行宣传和组织,而且为政党的活动提供了条件。从思想文化条件看,资产阶级是剥削阶级中最有文化的阶级,对"法律面前人人平等"和"自由竞争"的意义有比较深刻的理解,这是资产阶级政党产生的社会思想基础。

资产阶级政党产生的两个主要具体途径是:

其一,议会中的派别发展为独立的政党。资产阶级政党最早产生于17世纪70年代的英国。17世纪英国资产阶级革命时期,英国议会围绕王位继承问题,出现了两大政治派别。1679年议会提出《排斥法案》,否定詹姆士的王位继承权。议会在讨论这一法案时,形成了辉格党和托利党两派。"whig"一词原指苏格兰"强盗","tories"一词原指爱尔兰"歹徒",当时两派之争被称为"民党"(辉格党)与"王党"(托利党)之争。辉格党侧重代表工商资产阶级和新兴贵族的利益;托利党则主要代表地主贵族的利益,主张维护旧秩序,

拥护君主持权。辉格党拥护《排斥法案》，托利党反对《排斥法案》。这便是英国历史上最早出现的两大政党的雏形。1685 年詹姆士继位，下令恢复天主教。1689 年发生不流血的“光荣革命”。后来，辉格党改称为自由党，托利党改称为保守党。

其二，在议会之外的社会斗争中建立起来的政党。许多政党是在议会之外的阶级斗争中产生的。这些政党成立以后，人数逐渐增多，有些还发展为全国性的政党，甚至通过竞选或暴力手段，发展成为本国执政党或在议会拥有席位的政党之一。多数社会民主党、几个主要的法西斯政党就是在议会之外建立的。我国资产阶级的主要政党——中国国民党是于 1919 年 10 月成立的，其前身是 1894 年开始活动的利益集团——“兴中会”，它也是在根本没有议会可以利用的环境中出现的。议会之外建立的政党，纪律相对比较严格，机构也较为完备。

经过二三百年的发展、演变，现代资产阶级政党已经形成了较为稳定的政治面貌和政治特色，并早已和无产阶级政党在许多方面明显地区别开来。

二、现代资产阶级政党的主要特点

（一）标榜“超阶级性”

资产阶级政党和一切带有鲜明阶级性的社会政治组织一样，也是以统治全社会，保卫本阶级的利益，使自己上升为国家的领导集团为目的的。一位美国政治思想家直率地指出，“政党是我们的真正的国家”，“往往比名义上的统治者本身还重要”。[①] 即使在两大党的界限已经趋向于模糊的今天，美国民主党和共和党的选民经济背景的差异，依然是很明显的，前者以工会家庭和低收入者居多，后者

---

① （美）梅里亚姆著：《美国政治思想：1865—1917》，朱曾汶译，商务印书馆，1984 年，第 160 页。

高收入者相对较多。但是,资产阶级政党往往用各种方法来掩饰、模糊自己的阶级属性。它们主要用两种方法来标榜自己的"越阶级性"。一是,自称为"工人党"、"社会主义党"。这里固然有各个国家对社会主义的含义理解不同的因素,但很多事实也说明,一些资产阶级政党的称号是名实不符、有欺骗性的。二是,利用西方社会普遍的宗教习惯和民族心理,公开打出各种宗教旗号,如定名为"天主教民主党"、"基督教民主党"等,甚至自称为"替天行道党"。实际上这些政党没有什么具体的宗教内容,也不举行宗教仪式,其党员也不一定是教徒,赋予自己宗教名称不过是为了更广泛地吸引选民。

(二)领袖集权制与松散的纪律并存

大多数资产阶级政党的组织状况呈现明显的两极分化,一方面是少数党魁独断专行,另一方面是大多数普通党员、党友的自由主义特色。一些资产阶级政党,如美国的两大党,极少数党魁和职业党员是有较为固定的组织关系的,如被选入立法机关或被委任为行政官员担任公职的党员。党的少数领袖人物的理论、意志在党内有重要的地位。至于普通党员,纪律是很松散的,不仅缺少约束,而且可以随意改变党籍,成为一些西方学者所描述的"临时加入的男男女女"。

(三)党内派别林立,派系斗争合法化

资产阶级政党大多数以"民主化"自居,允许"党内思想自由",使资本主义国家的政党生活表现为典型的"党外有党,党内有派"。这种宗派斗争的复杂状况在日本的现执政党——自民党中表现得十分明显。几十年来,该党内部一直保持着七八个重要派系,它们以派系首领的姓名命名,如田中派、中曾根派、福田派等等,不时以争取出任党的总裁和内阁总理大臣为目的而反复组合、钩心斗角,以一种特殊的方式维系着党的组织系统,保持着党的活力。这种状态在西方国家的政党生活中是有代表性的。

三、资产阶级政党对政治生活施加影响的途径

进入近代社会以后,人的一切经济、政治、社会活动都有资产阶级政党参与其间。资本主义政治就是政党政治。资产阶级政党特别是主要政党在政治生活中的作用主要表现为:

(一)组织国家行政机关

"那些争夺统治权而相继更替的政党,都把这个庞大国家建筑物的夺得视为自己胜利的主要战利品"①。夺取政权是资产阶级政党活动的主要目标,而控制或影响政府是资产阶级政党影响政治生活的主要途径。

国家行政机关总是控制在政党手里。政府首脑通常由执政党领袖担任,政府各部门主要负责人通常由执政党的重要成员转化而来。他们以国家的名义对整个社会发号施令,影响国家的政治生活和社会生活。

在野党的政治目的往往首先也是改变国家行政机关的领导人,取而代之,因此总是用各种方法攻击执政党,从而起到影响国家行政机关和整个政治生活的作用。即便是那些在一定时期内执政无望的小党,也总是要利用一切机会,对行政活动施加影响,以促成对自己较为有利的局面。

(二)控制议会

议会是各政党发挥政治作用的基本场所。谁进入了议会,谁就有机会把本党的意志渗透到立法和决策的过程中去;谁控制了议会,谁就可以把本党的意志上升为法律,就可以在事实上决定对统治阶级聚敛来的财富的再分配。在内阁制国家,获得了议会的多数席位,还意味着获得了执政党的地位,全部或部分地得到国家政权,并对外代表国家。在议会内部,执政党和在野党、执政党和"影子内

---

① 《马克思恩格斯全集》(第8卷),人民出版社,1961年,第216页。

阁”、大党和小党之间，进行着错综复杂的斗争，是一个国家政治生活面貌的缩影。

（三）操纵选举

选举活动是西方国家政治生活的高潮。它们的多数政党是靠竞选聚合起来的，组织选举是各合法政党的中心工作。在西方社会，选举实际上成了各政党的事情，特别是候选人的提名和竞选等关键环节和重要程序，都为一些重要政党所控制。各个政党，特别是那些大党，都在力图通过支配选举活动，来支配国家的政治生活。

（四）整合各种社会团体

在西方国家，各种压力团体以及工会、农会、妇女团体、青年团体和某些专业性社会团体，在政治生活中发挥着很重要的作用。资产阶级政党总是力图控制这些团体，甚至把它们变成自己的外围组织，然后通过操纵它们的社会活动，来影响各方面的群众。

总之，资产阶级政党对国家政治生活施加影响的方式是多种多样的，有一些比较成熟的办法。但是，在西方社会，不论它们采用什么方式，都要通过控制和指挥本党党员这一基本手段来实现，影响政治生活的方式总体上是间接性的。西方国家政党对政治生活施加影响的核心问题，是在国家机构和社会各种利益的载体之间形成一种“通路”（access），以便能够反映它所代表的各种具体利益，并最后整合为资产阶级的整体利益和共同政治主张。

第三节　西方国家的政党制度

一、多党制度与“合法反对原则”

（一）多党制度的一般情况

目前西方国家的政党制度，根据主要政党的数目和执政方式，可以划分为居于垄断地位的两个主要政党交替执政的两党制、多个

主要政党或若干个政党联合之间竞争执政地位的多党制、只由唯一的一个合法政党执政的一党制三种类型。其中,发达的资本主义国家一般都实行的是两党制或多党制。两党制和多党制实际上都是与一党制相对的概念,都是多党并存,多党竞争执政地位的政党制度,而且具有共同的思想理论基础和共同的社会政治功能。两党制不过是一般意义上的多党制的一个特例罢了。因此,学术界也有人把两党制与多党制统称为"多党制度"、"多党构造"。

(二)"合法反对原则"——多党制度的思想理论基础

政党制度的发展和政党思想的演变是相辅相成的。两党制和多党制作为资产阶级政治民主的重要形式与西方现代政党理论和民主理论发展的关系尤为密切。

不论是两党制,还是多党制,其制度设计的核心都是"合法反对原则",即英文中的"Legitimate Opposition"。但是,这一原则的出现晚于现代政党。与我国历史上的"君子无党"观念相类似,早期资产阶级的政治领袖中也有一些人是崇尚宪政、痛恨党争的政治一元论理想主义者。华盛顿在他著名的离任讲话中就尖锐地批评"一个派别对另一个派别的交替统治",是"可怕的"。1798 年,美国甚至还颁布了意在控制党派活动的《惩治叛乱法》。

"合法反对原则"的确立,是对一种政治现实的肯定和选择。新兴资产阶级如果不把自己的核心力量以政党的形式组织起来,就不可能彻底地打败地主阶级和封建贵族的统治。在一个商品社会里,经济上的竞争关系与政治上的党争结构是有内在联系的。在早期资产阶级政治生活中,终究出现了那些政治领袖们所无法容忍的对立现象,乃至千方百计地排挤、吸收、吞并甚至消灭不同派别的剧烈党派冲突。有时,这些领袖本身也不得不卷入到党争之中。围绕着"联邦"和"反联邦"的争论,在杰斐逊、汉密尔顿等美国早期政治领袖中形成的两大派别就是一个明显的例子。这种状况显然不利于资产阶级政治统治的稳定。

在政治现实面前,一些资产阶级政治思想家逐步认识到,党派斗争虽有坏处,但不仅是不可避免的,而且对于用相对稳定的方式维持政治秩序,保持政治生活的活力和政治领导层的及时更新是有益处的。与其让不同的党派之间不择手段地争斗,搞乱社会秩序,给野心家以危害资产阶级民主的机会,倒不如因势利导,制定完善的政党斗争“规则”,使之合法化。这就是所谓“合法反对原则”的来源。

这一思想的要点有:①从理论上讲,资产阶级政治思想家们认为一个政党离开对方也就无所谓自身。政党之间的斗争,不是追求吃掉对方、压垮对手,而是要与之相互依存,互为存在的前提和条件,以此来延续本党的政治生命。②彼此相互“反对”现象的存在,是这一原则当然的前提。这种反对必须是有效的和实际的,反对的一方必须有相应的替代性政策,有随时可以接替执政党执行这些政策的组织性力量。③反对必须是“合法”的,竞争要成为永久的“互利”原则。就反对党和在野党而言,它们都不是反对整个政治制度,不挑战现存宪法和政治制度的“合法性”;就执政党一方来说,要尊重反对党和在野党一方意见的充分表达,对它们的限制必须在法律的框架内进行。“合法反对原则”的逐渐形成和成熟,使资产阶级的社会政治观点和对社会的政治统治,完全可能在两党或多党对峙、监督和彼此牵制、平衡中得以实现。

不论是从资产阶级政党制度的实践看,还是从它的“合法反对原则”看,两党制和多党制的基本政治作用,就是维持资本主义社会政治生活的稳定,保持资产阶级的统治地位。它们总让社会中存在着一个以上的竞争性政党,不是为了给自己制造麻烦,而是为了让其作为社会的“安全阀”,既能够使不同党派之间相互监督,又可以减小社会不满势力的压力,分散人民群众的注意力,在党派之间不断“吵架”的表象下,在冲突与稳定的反复交替中,维护资产阶级的一统天下,巩固资产阶级专政。

二、两党制

两党制起源于英国。英国、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等国实行两党制。英美两国是实行两党制最典型的国家。

两党制,就是一个国家内两大居于垄断地位的政党通过定期选举,和平地轮流交替执政的政党制度。在西方国家,理论界关于两党制的通常定义是:大部分选民将选票投向两个主要政党的政治体制。以英国为代表的内阁制的两党制和以美国为代表的总统制的两党制,是两党制的两种类型,其区别在于,英国两大党的争夺主要是在议会中展开的,而美国两大党的斗争集中于对总统位置的争夺。

可以从以下几个要点来理解西方国家的两党制:

(1)在两党制下,反对党不是从根本上反对政府,更不是要推翻现政权,而是以提出略有不同的政见的方式,监督和牵制执政党的活动,充当执政党的后备军,使本方在政府换届中获胜或执政党陷入政治危机时候取而代之,继续推进国家统治集团的基本政策。

(2)所谓两党制,不是一个国家只有两个政党,也不一定是两个政党分属于两个不同的阶级阶层,而是在众多的政党中,有两个大党居于垄断性的地位。有些政党自称或确实力求代表一部分工人和劳动者的利益,在工人群众中也有一定的威望和影响,但是在现存的统治秩序之下,它们和主要资产阶级政党的差别事实上只是在于,当工人运动高涨时由它们出面执政更有利于政局的稳定,因此,它们也难以摆脱作为资产阶级政治统治工具的地位。马克思在谈到这个问题时指出,“寡头政体不是靠把政权经常保存在同样一些手中而使自己永存下去,而是采取这样的办法:它轮流地使政权从上一只手放下,又立刻被另一支手抓住”[①]。有的西方国家学者把两

① 《马克思恩格斯全集》(第11卷),人民出版社,1962年,第399页。

党制称作“两大党制”,其合理性也就在此。

(3)所谓“轮流执政”,是指两个政党按一定的任期,不规则地交替执掌国家行政机关。任期是规则的,但是一个特定的政党,执政的时间可能相当长,持续若干个任期,也可能只是一个任期,甚至在第一个任期中就被“倒阁”了。

(4)在两党制国家,也有许多政党存在着。但它们的政治力量一般很小,再加上单人选区多数制的限制,选民不得不把自己的注意力和手中的选票投向两个主要政党,从而使它们很难发展壮大,上升为执政党。国内外学术界普遍认为,两党制国家现存的宪政框架,特别是其选举制度本身就既是两党制形成的重要的、关键性的制度因素,又是在这些国家组织、形成新政党的制度性障碍。

(5)有时,某个力量相对大一些的小党,在两大党力量均衡、僵持不下时,也可以对这二者到底由谁取得执政权起着重要的影响作用。这样的小党被称为“第三党”。

(6)小党,比如所谓的“第三党”,也不是绝对不能上升到竞争的地位。但是,这往往不会改变两党制的基本政治格局。小党地位上升的结果,一般是取代原来的两大主要政党中的一个,而整个政治格局维持两党对峙、竞争、换位的体制。在英国和美国,都出现过这种情况。政治体制和政治行为方式的相对稳定性、人们的社会政治心理在维持两党格局的过程中,发挥着不可低估的作用。

在资本主义社会,两党制最大的弊端是对中小政治力量和新兴政治力量的排斥,最突出的长处是比较有利于政局的稳定。

三、多党制

多党制为多数资本主义国家所采用。所谓多党制,就是指在一个国家内,多个政党通过定期的相互竞争,由获胜的政党或政党联盟单独或联合执政的政党制度。在多党制国家,多党并立,各党单独或若干党联合参加各种重要的选举活动。

多党制也有两种类型:第一种是政党不仅数量多,而且力量分散,一个政党很难独自组阁,常常不得不相互联合起来(有时可能是以某一政党为核心),争取在政治选举中获得多数选票,成为联合执政党。第二种是各党单独参加竞选,由一个力量比较强大的政党在获胜后独自执政。多党制国家的"在野党"和两党制国家的"反对党"一样,也起着牵制、监督执政党的作用。

法国是实行多党制的典型国家之一,属于第一种类型。在战后的法国,经常参加竞选的政党保持在十几个至50多个之间,因此,选票很分散,一个政党很难获得多数席位。1958年实施"戴高乐宪法"后,经过分化改组,法国政党界形成四党两派的格局:左翼的社会党和共产党,右翼的保卫共和联盟和法国民主联盟,并常常是由两派中的一党或两党交替执政。

日本的多党制与法国式的多党制有很大不同,属于第二种类型。在日本,虽然政党林立,在议会拥有席位的政党有七个左右。但是,自民党在1955年到20世纪90年代初的时间里,长期持续单独执政,号称"五五体制"。其他政党虽一再努力,试图打破这个体制,但始终未能实现。这种一党长期独占政权的政党体制,仍然属于多党制。因为自民党的压倒优势是通过选举获得的,日本法律并不禁止其他政党的参与竞争政权的活动,在逻辑上存在多党轮流或联合执政的可能性。日本政党制度的一大特点是"党内有派",比如自民党内部几大派系之间斗争的激烈程度并不亚于政党之间的斗争。在这一点上,与两党制或法国式的多党制是很相似的,只不过是党内派系之间的争论和交替当政取代了政党之间的争论和轮流执政而已。

实行日本这种一个主要政党长期执政,其他政党处于陪衬地位的政党制度的,还有一些国家。例如,印度的国大党、新加坡的人民党都处于和日本自民党相类似的地位。理论界也有人把这种党外有若干处于陪衬地位的政党,党内有若干被认可的派别,政治组织

上宽容度比较高的体制称为“一党多元制”。

多党制得以在一些资本主义国家存在的主要原因,在于资产阶级内部各个集团的力量比较均衡和非垄断资产阶级政党力量较为强壮一些。同时,实行多人选区比例代表制的选举制度,也在事实上起到了鼓励多党并立的作用。和两党制相比,多党制给中小政党和新兴政党多少留出了一点发展的余地,也有利于工人阶级政党利用统治集团内部的矛盾,加强议会斗争,为广大劳动群众争得一些政治、经济权益。

四、一党制

一党制是指一个国家只有一个合法政党并执掌政权,而禁止其他政党存在和活动的政党制度。一党制的要害,不是一党执政,而是全国只有一个合法政党。西方国家的一党制有两种类型,即已经被消灭了的法西斯国家一党制和实行资本主义社会制度的民族主义国家的一党制。

在非洲、亚洲、拉丁美洲的一些新兴民族独立国家,有不少实行一党制。在非洲已经取得民族独立的50个国家中,实行一党制的国家一度曾有30个左右。另外,由于政变频繁,实行无党制军人执政的国家一般总保持在八九个,而这些军政权与一党制政权如出一辙。

这种局面的形成有着复杂的历史与现实原因。非洲在沦为殖民地之前,大部分地区处在部落酋长统治之下,殖民时期受到外部力量的分割,部族矛盾、宗教矛盾、民族矛盾、国家间的矛盾十分严重,经济文化发展又很落后,因此,很多非洲人士认为,一党制对于强化统一,避免分裂是有用的。亚洲、拉丁美洲一党制国家的情况也大致如此。这种一党制的形成有以下五种主要途径:①这些国家的独立运动本来就是由一个政党领导的,这个政党在国内享有很高的威信从而成为唯一的执政党;②民族独立后,多个政党合并为国

家唯一的一个政党;③国家先通过法令取消全部政党,再组建一个唯一合法政党;④执政党宣布其他政党为非法政党,由自己独家执政。⑤有的建国初期为多党制国家,但在发生政变后,经过军政权转化为一党制。

这些国家实行一党制的重要理论根据是,多党制和两党制会人为地制造混乱,为殖民主义者所利用,而一党制有利于民族团结和国家统一。津巴布韦一党制的形成过程在亚、非、拉民族主义国家中是有一定代表性的。这个国家原有两个主要政党:穆加贝领导的津巴布韦非洲联盟和恩科莫领导的津巴布韦非洲人民联盟。它们有各自的群众基础,多年为民族独立而奋斗,1979 年曾共同组织代表团与英国进行独立谈判。1980 年在独立后的大选中,穆加贝领导的民盟获得多数席位,成立了包括恩科莫在内的民族团结政府,军队也统一了。但是,两党之间也存在着一定的矛盾,并有冲突发生。经过反复探讨,1987 年 12 月两党决定走向统一并签署了协议书,决定两党合并为一个新党,以执政党的名称为新党名称,穆加贝和恩科莫分别担任党的第一书记兼主席和第二书记兼副主席,决定"团结全民族,维护国内和平,实现法治,保证社会经济发展和政治稳定","建立一个一党制的社会主义社会"。

这些国家虽然实行一党制,但议会的工作和民主选举大多还是比较正常的,对内实行不同程度的资产阶级民主,有的国家注意实现军人政权向文官政府的过渡;对外反对帝国主义和殖民主义。其中也有一些国家的统治集团转为专断。考虑到这些国家的实际情况,应当说这种一党制还是一种正常的政党制度。

历史上曾经有过的法西斯国家的一党制,是一党制的变态形态。希特勒统治下的德国、墨索里尼统治下的意大利和佛朗哥统治下的西班牙,都是一党专制的国家。在这些国家,法西斯政党以外的一切政党都被取缔,无产阶级政党受到残酷的镇压,资产阶级民主原则遭到破坏,只允许法西斯政党独揽政权。法西斯式的一党专

制已成为历史的陈迹。

五、西方国家政党制度的地位和作用

(1)西方国家的政党制度是实现资产阶级政治统治的有效形式。资产阶级政党可以利用竞选、组阁、议会斗争等机会,用各种手段推行其政治主张,牢固地把握政权的政治方向。政党之间的斗争还可以转移人民群众的视线,模糊阶级界限,把阶级之间的矛盾“化为”政党之间的矛盾,从而有利于稳定资本主义社会的政治统治和管理秩序。

(2)西方国家的政党制度是调整统治集团内部矛盾的主要手段。经济上的竞争必然导致政见的不同。为了代表和反映各个垄断集团和不同压力团体都想获得对自己最为有利的社会经济、政治条件的要求和愿望,各主要政党之间必然要彼此争夺直接进行政治统治和政治管理的特权。为了实现整个资产阶级对社会的统治和管理,就只好采取以多党制和两党制为代表的各种制度措施来调整统治集团内部的关系。

(3)西方国家政党制度是阻止工人阶级政党和其他劳动者政治派别产生、发展、参政、执政的工具。在实行西方民主制度的国家,特别是在两党制国家,工人阶级政党和其他新兴政治组织的地位、政见往往被忽视,甚至和那些弱小的剥削阶级政党、“泡沫政党”混同在一起,而所谓人民选举执政党的权利,实际上成为选择哪一个主要资产阶级政党作为执政党的权利。正如列宁所指出的那样,“所谓‘两党制’,是阻碍独立的工人政党即真正的社会主义政党产生的最强大的工具之一”①。

西方国家的政党制度是欧美社会经济、政治、文化等长期发展的产物。经过几百年的发展,西方国家的政党制度已经比较成熟。

① 《列宁全集》(第18卷),人民出版社,1959年,第398页。

第二次世界大战以后，西方国家的政党制度又全面实现了法制化。第一个在宪法中规定了政党地位的是意大利。1948年1月1日生效的意大利宪法第49条规定："为了在确定国家政策方针方面以民主方式进行合作，全体公民有自由地组织政党之权利。"[①]在法律上确立政党制度的功能和形式，使资产阶级找到了协调社会各方面政治力量和稳定社会统治秩序的工具，找到了使统治秩序得以自我调整的机制。一个国家选择什么的政党制度，是多种因素制约的结果，根植于其特定的历史发展。

第四节　无产阶级政党及其对国家政权的领导

一、无产阶级政党的产生和发展

（一）无产阶级政党是无产阶级反对资产阶级的斗争发展到一定阶段的产物

无产阶级和资产阶级根本利益的尖锐对立，必然导致它们之间的阶级斗争。但是，在早期，无产阶级反对资产阶级的斗争处于自发状态，工人的反抗斗争主要表现为破坏机器、殴打厂主等。那时的工人阶级在斗争中产生了自己的组织——工会和其他福利性、互助性和娱乐性的团体，把提高生活水平、改善劳动条件作为斗争的目标。这些斗争往往受到小资产阶级和其他非无产阶级团体的影响。同时，这种斗争也并没有能根本改变工人的处境。工人群众逐步认识到，自己的真正敌人不是机器，而是资本主义制度。在这种认识的基础上，工人的斗争开始由部分人的斗争提高到阶级整体之间的斗争，由自发的斗争转变为自觉的斗争，并由单纯的经济斗争

① 参见王惠岩主编：《政治学原理》，高等教育出版社，1999年，第190～191页。

发展为政治斗争、思想斗争。在这一斗争中，工人们认识到了团结的力量，开始有意识地组织起联合行动。

特别是随着马克思主义的产生和广泛传播，无产阶级认清了资本主义社会的实质和自己遭受剥削的根源，真正实现了从自发斗争到自觉斗争的飞跃。正如恩格斯所指出的："要使工人摆脱旧政党的这种支配，最好的办法就是在每一个国家里建立一个无产阶级的政党。"①恩格斯在晚年又概括性地指出："要使无产阶级在决定关头强大到足以取得胜利，无产阶级必须（马克思和我从 1847 年以来就坚持这种立场）组成一个不同于其他所有政党并与它们对立的特殊政党，一个自觉的阶级政党。"②建立独立的工人政党是使工人阶级把自发斗争提升为自觉斗争，把经济斗争提升为政治斗争的需要。马克思恩格斯从 1845 年就着手建党活动，先后通过共产主义小组和通讯委员会同各国工人团体建立了广泛的联系，宣传社会主义思想，最后，将德国的"正义者同盟"改组为"共产主义者同盟"，并为同盟起草了纲领——《共产党宣言》。1847 年，世界上第一个无产阶级政党诞生了。

（二）世界无产阶级政党 100 多年来曲折发展的历史

在"第一国际"（国际工人协会）的影响下，1869 年出现了在一个民族国家内成立的第一个无产阶级政党——德国社会民主工党。随后，在欧美各国出现了一批社会主义政党和团体。但是，在恩格斯逝世以后，一些在合法斗争环境下发展起来的社会主义政党，逐步开始从无产阶级政党中分裂出去。

列宁接过了领导无产阶级革命的旗帜。1903 年，列宁等俄国的马克思主义者成立了俄国社会民主工党，即"布尔什维克"。在列宁的领导下，还成立了共产国际也即"第三国际"这一新的共产主义组

① 《马克思恩格斯选集》（第二卷），人民出版社，1972 年，第 321 页。
② 同上，第 469 页。

织的国际联盟。共产国际是统一的世界共产党，各国共产党都是它的支部，受它领导。第三国际在1919—1943年期间，领导过包括中国共产党在内的70多个共产党，领导和支援了各国无产阶级的革命运动和民族解放运动，领导了世界反法西斯运动。但是，这种高度集中的国际组织形式不能适应国际共产主义运动的迅速发展，经各国共产党一致同意，于1943年6月宣告解散。

此后，在欧亚一些国家，共产党陆续成为了居于领导地位的执政党，工人阶级政党遍布全世界。于1921年成立的中国共产党，是世界上拥有党员最多的政党，并成功地领导着约占世界1/5人口的中华人民共和国。20世纪以来，工人阶级政党始终是世界政治生活中一支强大的、有前途的力量。

二、无产阶级政党的特征

（一）无产阶级政党是工人运动和马克思主义相结合的产物

共产党是在工人运动中产生的，它以马克思主义的科学思想体系为指导，以实现社会主义和共产主义为纲领，以解放全人类为自己的崇高目标。没有科学思想体系的指导，工人运动往往流于“工联主义”；同样，科学的思想体系如果没有相应的阶级基础和社会基础，也不能转变为强大的物质力量。

（二）无产阶级政党是以无产阶级为其阶级基础的政党

无产阶级政党作为无产阶级的一部分，应当具备无产阶级的全部优秀品质，应当与广大劳动群众具有血肉联系，因此，无产阶级政党必须反映无产阶级和广大劳动人民的利益。共产党以工人阶级为其阶级基础，但这并非是指它的党员只能是工人，而是指它的政治纲领代表工人阶级的利益，代表社会生产力发展的方向。正是基于此它又必然具有广泛的社会基础。

（三）无产阶级政党是工人阶级的先锋队组织

共产党不仅是工人阶级的一部分，而且是工人阶级中最先进的

一部分，是工人阶级的先锋队组织。它的任务是组织、团结工人阶级和广大劳动者，提高整个工人阶级的政治觉悟，带领工人阶级和广大劳动者实现自己的政治目标。

（四）无产阶级政党具有高度的组织纪律性

无产阶级政党的坚强战斗力在于它的高度的组织纪律性和在马克思主义基础上的坚强团结。它按照严格的组织程序吸收党员、管理党员和党的干部队伍，以民主集中制为党的组织原则。

（五）无产阶级政党是无产阶级一切组织的最高形式

共产党并不是无产阶级的唯一组织。无产阶级在革命和建设中，还需要建立工会、妇女组织、青年团、合作社、议会党团等组织。但是，共产党是无产阶级一切组织的最高形式，而其他组织是共产党联系工人阶级所有阶级成员和其他劳动群众的桥梁和纽带。

三、无产阶级政党在国家政权中的领导地位和领导作用

无产阶级政党经过长期极为艰巨的武装斗争，取得了执政党的地位，就必须在国家政权中发挥领导作用。这是无产阶级政党的历史使命，是在经济不发达国家坚持社会主义方向、坚持工人阶级及其他劳动群众政治统治地位的需要，是逐步建成高度社会主义民主和法治的政治保证和组织保证。

无产阶级政党要以马克思主义为指导，根据国家的历史和现实特点，制定正确的路线、方针、政策，并领导国家的立法工作，以此来领导国家的社会主义现代化建设。无产阶级政党要以党的路线为依据，搞好国家政权的组织建设。它以向国家权力机关推荐干部，来保证共产党对国家政权的政治领导的实现。无产阶级政党特别重视思想教育工作、意识形态工作在国家政治生活中的作用，把对这些工作的领导当作巩固无产阶级专政的重要一环。

无产阶级政党在充分发挥对国家政权的领导作用的过程中，要坚持党在宪法和法律的范围内活动的原则。社会主义国家的宪法

和法律，是党领导人民通过最高国家权力机关制定的，因此，党的一切正确活动都不可能同它们相抵触。维护宪法、法律和国家机关的权威，与加强党的领导具有高度的内在统一性。

无产阶级政党在充分发挥对国家政权的领导作用的过程中，并不排斥其他民主党派和进步社会团体参与国家的管理工作。无产阶级政党除了维护人民的利益之外，没有自己的特殊利益。争取一切进步的社会力量，共同建设社会主义国家，是无产阶级政党的历史任务。在各社会主义国家，执政党处理同其他党派关系的方针是不同的。我国是一个以共产党为领导核心的多党派国家，采取政治协商会议作为多党合作的组织形式，这是我国政治制度的一个优点。这对于调动一切积极力量进行社会主义建设，对于改善中国共产党和人民政府的工作都有很大意义。我国的民主党派大多数是在抗日反蒋的斗争中形成的，原来的社会基础是民族资产阶级、城市小资产阶级以及同这些阶级阶层相联系的知识分子和其他爱国民主人士。现在，各民主党派已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，成为为社会主义服务的政党，并且有很大的广泛性，今后还将吸收一些回大陆定居的人士。因此，在新的历史时期，民主党派仍具有重要的历史作用。在社会主义条件下，共产党将与各民主党派“长期共存，互相监督，肝胆相照，荣辱与共”。我国理论界一些同志认为，中国共产党和各民主党派之间的关系具有这样几个特点：第一，它们以实现现代化和统一祖国为共同的奋斗目标；第二，在遵守宪法的前提下共同参与政治，管理国家；第三，多党合作制度是以中国共产党为领导的，各民主党派也在事实上接受了共产党的领导；第四，中国共产党对各民主党派的领导是政治领导，它们之间在组织上是独立的，活动是自主的；第五，它们之间互相监督、共同发扬民主。现在，中国共产党正和各民主党派一起，共同争取早日实现统一祖国的大业，共同建设中国特色的社会主义现代化强国。

中国共产党在长期的发展过程中，不断总结领导和执政的经验和教训。在中国共产党跨入21世纪的时候，明确提出了“三个代表”的重要思想，即党要始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。这是中国共产党保持先进性、始终成为建设中国特色社会主义事业坚强领导核心的基本要素。迈入21世纪的中国共产党按照“三个代表”重要思想、和谐社会和科学发展观的要求，加强和改进了执政党的建设。①

四、无产阶级政党领导国家政权的方式

共产党对国家政权的领导地位和领导作用要以一定的组织方式体现出来。下面主要以中国共产党领导国家政权方式的历史变化来探讨一下这个问题。

在我国以及其他一些社会主义国家，共产党领导国家的方式一般经历了两个阶段。

第一个阶段是无产阶级国家政权建立的初期。在这个时期，一般说来，“党政不分”，“以党代政”。比如我国在从1949年到1957年的社会主义过渡时期，为了镇压敌对阶级的反抗、改造旧的经济成分、初步建立社会主义的政治制度和经济制度，为了在复杂的社会环境下顺利实现在过渡时期的奋斗目标，党的领导主要沿袭了新民主主义革命时期的领导方式，只在某些方面作了调整，如在一定范围和短时期内实行了“一长制”，即行政首长负责制。

从1957年到1978年，我国社会主义制度初步建立以后，由于没有把工作重心及时转移到发展社会生产力上来，政治上“以阶级斗争为纲”，经济形式上采取了“一大二公”的单一公有制的指令性计

---

① 江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》，人民出版社，2001年。

划,所以相应地在党的领导方式上,也主要是实行了"一元化"领导,党委和党的书记集中了过多的权力,"党政不分","以党代政"的问题不恰当地延续到了这一阶段。[①] 在这期间,我国在"统治"和"管理"之间,始终没有实现必要的"领域分离";国家的立法、行政和司法职能,都没有获得应有的发展;在"党政不分"的大背景下,政府在职能上包揽一切;社会团体行政化,社会中介组织几乎没有;单位成为社会控制和管理的基本纽节。[②] 这种状况一直发展到"文革"后期,以否定"踢开党委闹革命"现象的形式出现了党直接领导和指挥一切的状况。

第二个阶段是长期的社会主义建设时期。在这个时期,共产党随着历史条件和历史任务的变化,用比较规范的方式,即"党政在职能上适当分开"的方式领导国家政权。党的十一届三中全会之后,我们党进行拨乱反正,实现了党的工作重心的战略转移,大力发展社会生产力成为各项改革和建设事业的中心,党的领导方式逐步开始了调整和转变,实行了"党委领导下的厂长(经理)负责制"、"党委领导下的行政首长负责制",党政职能初步得到划分,但还没有从制度上根本解决党的领导过分集中的问题。

"党政不分"、"以党代政"的弊病有很多。比如,重复决策、效率低下;政出多门,易致内耗;干部队伍和管理机构庞大等等。特别是,以权力高度集中为特征的、金字塔式的党政两条并行、纵向的领导方式,极不适应发展社会主义市场经济所要求的横向联合、迅速决策、鼓励竞争的需要。从历史上看,我们党和国家的许多失误也是出在党委和党委主要领导人过分集权这一环节上。这是促使中国探讨改革党的领导方式这一课题的基本原因。

为了确保我国现化代事业的方向和胜利,改革后党领导国家的

---

① 参见邓小平:"党和国家领导制度的改革",《邓小平文选》(第二卷),人民出版社,1983 年。

② 参见朱光磊著:《当代中国政府过程》(第三版),天津人民出版社,2008 年。

方式既要能坚持和加强党的领导,又要能够做到一个国家、一个地区、一个企业(单位)只由一个领导机构直接、具体地指挥,也就是说在坚持党的政治领导和社会主义法制这个大前提下,由国家权力机关直接领导其他国家机构,由厂长、经理、校长直接组织企事业单位的生产和业务工作。

可见,合理调整党政关系,不是要不要党的领导的问题,不是让“党”和“政”强行分开的问题,而是使党如何更好地领导和执政的问题,是如何更好地实现“党政结合”的问题。我们一度强调的“党政在职能上分开”,就是指党和政府,党和企事业单位的职能分开,即根据它们之间的不同性质和功能,明确各自不同的职责以及履行这些职责所需要的不同的领导体制、组织方式和工作手段,使之各司其职。“党政分开”主要体现在:党政在职能上分开,不是上下级般的隶属关系;党组织不再具体管理国家机关和企事业单位的事务性工作;党的干部和国家机关工作人员、社会团体中的干部、企事业单位的干部等实行分类管理。显然,实行这样的领导体制,不仅是党和国家的固有特性所要求的,而且对于切实坚持和改善党的领导具有重大的战略意义。

但是,“党政分开”是一个多少有些形象化的概念,容易在理解上出现不必要的分歧。随着认识的深化,我们认为,使用“党政关系规范化”的概念来表达合理调整党政关系的意思可能更准确一些。党政关系规范化,主要包含三个方面的内容:一是规范“党”和“政”之间联系的方式、方法、程序和手段,如直接领导还是间接领导、人治还是法治;二是规范“党”与“政”之间所形成的关系,比如党和人大的关系、党和国家行政机关的关系、党和司法机关的关系、党和人民政协的关系、党和各人民团体的关系;三是规范党的领导在政府过程中的运作模式,如在意见表达、意见综合、决策、施政、监督、政务信息传输等政府过程的各个环节中,党应该如何发挥作用。在规范党政关系,建构中国特色党政关系模式的过程中,要注意遵循以

下三条原则：

第一，有利于加强和改善党的领导。

这是规范党政关系的前提，也是目的。没有党的领导，就谈不到规范关系的问题。相应地，按正确的原则实现党政关系的规范化，不仅不会削弱党的领导，反而会加强和改进党的领导。相反，以党代政、以党代法，则会削弱党的领导。党的领导、党组织的领导作用、党的干部的领导权力，并不是一回事。不规范的党政关系，包括赋予地方和单位党的干部非常大、非常具体的施政权，从表面上看强化了党的力量，实际上，使"党"和"政"之间在职能和载体上混乱不清，使各政治要素之间的关系在实际运作过程中发生紊乱，使党的组织处于矛盾的焦点，使整个政治体制绷得太紧，缺乏必要的弹性。"党政不分"使党处于直接执行者的地位，难以发挥政治监督职能，顾不上抓自身建设，不利于防止和克服官僚主义，也不利于发挥在反腐败问题上的"制度预设"作用。

第二，注意遵循组织结构和组织管理的规律性。

组织政治结构、政治活动是一门科学，有一定的规律性可循。比如，由于"党"和"政"之间在性质、职责、功能、组织形式和权力运作的规律等方面各不相同，二者之间应该有一条明确的界限。"党"、"政"要在职能上和载体上分开。政党的活动贯穿于政府过程的各个环节，控制着整个政府运作，但是政党又不能事必躬亲，否则只会使整个政治体系的功能和权力关系发生紊乱。如果在党政关系问题上，不注意组织结构和组织管理中必须遵循的结构分化、功能专门化原则，就会使党陷入具体事务之中，无法集中精力研究党自身的问题，导致党难管党、政难管政的后果。再比如，决策、执行、监督、"弹性因素"、"外脑"五个部分的有机组合，是任何大型组织的基本权力构成规律。如果长期存在着这些因素的"缺位"、"错位"现象，就肯定会在政治或管理上，出现这样那样的问题；如果虽然察觉出了问题，但是不掌握和理解这样的规律性，改革就难免出现类似

"拆东墙补西墙"的盲目性,甚至转来转去,又回到老路上去。

第三,党政关系规范化的重要途径是法制化。

现代政治的基本逻辑之一是"职权法定",规范党政关系也必须遵循这一逻辑。这就需要在实际政治生活中明确"党"与"政"各自的职能范围,确定二者的权力关系,并使之法制化,避免随意性。只有依法规范党政关系,才能促进中国社会政治关系的良性发展。为此,需要做到以下两点:

首先,在宪法中增加操作性的内容,并制定有关的法律。对党政关系中存在的问题,不是没有相应的制度或原则性的规定,而是这些制度规定太笼统,缺乏可操作性,有些还是属于惯例的范畴。今后应该重点考虑通过在宪法中增加操作性的内容,并制定有关的法律,对党如何处理与人大、行政机关、司法机关、人民政协、各人民团体、各民主党派的关系作出具体的规定。党如何通过法定程序把自己的意见转变为国家意志,党组织如何向人大推荐领导干部,执政党在人大中如何开展活动等,都有必要用法律进行规范。①

其次,正确处理法律和政策的关系。党的那些比较稳定的意见、建议和政策,要通过法定的程序向人大和"一府两院"提出,转变为具有普遍约束力的法律、法规、解释等。要逐步适当缩小"文件"在规范社会行为中的适用范围,减少以党政联合发文的形式发布政策。要善于通过优秀党员干部的人际传递,将党的主张、建议和决策带入人大、国家行政机关,并转化为具体的政治行为。

"党政结合"是中国在自己政治发展道路上形成和总结出的基本治国理政的理念之一,是重要的政治优势,但必须把有关问题协调、处理好。实现"党政关系规范化",能更好地实现党的领导,促进"党政结合",有助于提高党和人大、国家行政机关、司法机关的工作水平;有助于党抓好自身建设,做到"党要管党";有助于党驾驭矛

① 郭定平著:《政党与政府》,浙江人民出版社,1998 年,第 278 页。

盾，总揽全局，真正发挥协调各方的作用；有助于党组织更好地行使监督职能，有效地防止和克服官僚主义。可见，规范党政关系，党的领导不是被“削弱”，而是以新的形式得到加强和完善。“党政关系规范化”实现之后，党的工作会遇到一些新问题。规范党政关系和实行政治体制改革的其他措施一样，要在党的领导下，有步骤地稳妥地进行。总而言之，只有通过改革，我们才能找到根本解决我国政治生活中那些久已存在的弊病的途径，才能在战略的高度上，使上层建筑适应社会主义初级阶段经济基础的状况，适应发展社会生产力和繁荣社会主义商品经济的需要，才能更好地代表中国最广大人民的根本利益和意志。

拓展读物：

1. 列宁：《共产主义运动中的“左派”幼稚病》。

2. 邓小平：《党与抗日民主政权》。

3. 李景治：《当代资本主义国家的政党制度》，福建人民出版社，1993 年。

4. 王邦佐等编著：《中国政党制度的社会生态分析》，上海人民出版社，2000 年。

5. 萧超然等：《当代中国政党制度论纲》，黑龙江人民出版社，2000 年。

6. 周淑真：《政党与政党制度比较研究》，人民出版社，2001 年。

7. 郭亚丁：《政党差异性研究——中国共产党与西方政党的比较》，中国经济出版社，2005 年。

8.（日）冈泽宪芙：《政党》，耿小曼译，经济日报出版社，1991 年。

9.（德）罗密尔等主编：《欧洲执政绿党》，郇庆治译，山东大学出版社，2005 年。

10.（美）萨托利：《政党与政党制度》，王明进译，商务印书馆，

2006 年。

思考题:

1. 现代政党的主要特征有那些?

2. 政党产生的"阶级论"和"制度论"的内容是什么?

3. 执政党、参政党、反对党、在野党、多数党、少数党等重要概念辨析。

4. 现代政党分类的主要依据和需要注意的主要问题是什么?

5. 绿党的出现为现代政党政治的发展带来了哪些新的问题?

6. 政党在现代政治生活中的功能有哪些?

7. 怎样理解"合法反对原则"?

8. 两党制与多党制的区别和联系是什么?

9. 谈谈工人阶级政党的性质、特点和发展历程。

10. 论在中国政治发展过程中提高党的执政能力和规范"党政关系"。

第十四章 政治团体

在现代社会,政治团体是除了阶级、阶层、政府、政党以外的重要的政治存在形式。1908 年,美国政治学家本特利(Bentley)在《政府过程:社会压力研究》一书中,最先从理论高度系统提出了关于"集团"(group)的问题;20 世纪 50 年代,美国政治学家戴维·杜鲁门(Truman)在《政治过程:政治利益与公共舆论》一书中重提集团问题,并作了比较系统的阐述;1965 年,奥尔森发表的《集体行动的逻辑》一书,将有关集团问题的研究和争论进一步扩大了。到这时,与政治团体已经成为社会政治生活中的一个重要角色大体同步,被西方学者通常称为"利益集团"的社会政治团体,已经成为政治学重要的研究对象。对政治团体的系统研究,有助于清晰地理解现代政治结构和政治过程,特别是对于综合理解政党问题、民主问题和政治发展问题,具有重要的意义。

第一节 政治团体概述

一、政治团体的概念

从广义上讲,政治团体(political group)是指为表达、争取人们的

利益或与国家权力的运行有关而组成的群体、集合、集团、组织。依此来看,国家机关、军队、官僚机构、政党、工会、企业界协会、宗教组织都是政治团体。但是,在政治学研究领域,人们通常是在与国家机关、政党等范畴的对比之中来理解政治团体的含义的。

一般来说,权力在政治生活中居于重要的位置,因此学术界通常按照一定社会团体与权力中心的距离来对政治组织进行分类。居于权力核心圈的是国家机关,我们可以称之为权力组织,或权力集团;然后是政党,它在权力组织的形成和运行过程中有着正式的、合法的、重要的地位与作用;之后才是我们这里所要探讨的政治团体,它们与权力不具有正式的、直接的、法律程序上的联系,但是它们也与权力相关。

这种政治团体在西方国家有不同的称谓,有的叫作"利益集团"(interest group),有的被称为"政治性利益集团"(political interest group)、"压力集团"(pressure group)、"院外活动集团"(lobbying group)。它们一般不具有正式的政治地位。在社会主义国家,政治团体一般被称为群众团体,有着比较确定的组织形式和正式的政治地位。在这两种基本类型的政治制度之中,政治团体在组织、活动、性质等诸多方面都存在着重大区别。但是,在上述的一般意义上,在同国家机关、政党的比较的意义上,二者又处于同一层次。

集团现象在美国最为发达,有关著述也最为丰富。齐格勒在《美国社会中的利益集团》一书中指出:"利益集团就是指一群人自觉地联合起来,加强自己的力量,在同本组织有益的问题上商讨共同对策,并且为达到自己的目的而采取行动。"①这个定义比较宽泛,应看作是对利益集团的一种简单的表象描述。

达尔的定义则更为宽泛,他认为:"从最广泛的含义上说,任何

① 转引自李寿祺著:《利益集团与美国政治》,中国社会科学出版社,1988年,第3页。

一群为了争取或维护某种共同的利益或目标而行动的人,就是一个利益团体。"①作为多元主义政治学家,达尔承袭了派别政治的传统,注重强调社会利益的多样性,但这个定义过于宽泛,难以把利益集团与其他社会组织明确区别开来。

戴维·杜鲁门认为:"利益集团是任何建立在享有一个或更多共同看法基础上,并向社会其他集团或组织提出某种要求的组织。"②

沃塞曼在《美国政治基础》中认为利益集团或者压力集团是"一群人组织起来为追求共同利益而对政治过程施加压力"③。从政治学的角度讲,这个定义比上述其他定义更进了一步,既表明了利益集团的存在基础,又将其同政治生活联系起来,但是它也同样不能揭示这种集团同其他组织和团体之间的区别,也没有比较全面地揭示出利益集团的基本特征。

密利本德在《英国资本主义民主制》一书中指出,压力集团同其他政治组织相似,"都力图对政府、对人口中的某些部分以及整个社会施加影响"④。此定义与其他定义所不同的是,它提供了利益集团活动的更广阔的领域和空间,将集团活动的影响由政治生活扩展到整个社会。

这些定义各自的出发点不同,所用的名称也不尽一致,并且其概念所指基本上是欧美发达国家的社会团体,但其中的概括实际上也可以用于分析其他国家。综上所述,政治团体就是那些区别于政

---

① 转引自李寿祺著:《利益集团与美国政治》,中国社会科学出版社,1988年,第2~3页。

② 转引自谭融著:《美国利益集团政治研究》,中国社会科学出版社,2002年,第1页。

③ (美)沃塞曼著:《美国政治基础》,陆震伦等译,中国社会科学出版社,1994年,第182页。

④ (英)密利本德著:《英国资本主义民主制》,博铨等译,商务印书馆,1988年,第79页。

党和国家机关,有组织地参与政治过程和影响政府决策的社会利益群体。代表特定集团的利益,是政治团体存在的基础;参与和影响政治过程,是它的主要任务;通过影响法律和政策的制定来实现集团利益,是政治团体的基本政治性质。

二、政治团体的特征

第一,政治团体的社会基础是具有相对具体、集中、单一的利益和目标的人群。共同的利益要求是政治团体形成的前提。没有这一基本的前提,也就不会有政治团体。按照本特利的说法,"没有集团的利益就没有集团,这里所用利益这一术语就是集团的等价物"①。这实际上也是所有政治性组织所共有的特性,因为任何政治组织的产生、发展和活动都离不开利益基础。但是同其他政治组织如国家和政党相比,政治团体的利益和目标更为单一、具体,甚至可以说是狭隘和自私。在这个方面,政治团体同政党的区别非常鲜明,政党的旗帜和目标是为全社会服务,以社会上各种各样利益的代表的身份出现;而政治团体则对于自己的褊狭直言不讳,将自己单一、具体的团体利益和要求公之于众,其目的就是要实现本团体利益的最大化。这是政治团体的一个基本特点。

第二,政治团体建立的目的,是影响立法和政策的制定。很多学者都认识到政治团体影响政治过程,实际上,这是政治团体活动的客观政治后果。政治团体由于其利益的单一,其活动的直接指向往往是一项具体的政策。因而,比较准确的概括应当是政治团体影响政策过程,而非政治过程,只是由于政治团体的广泛出现并大规模地参与公共政策的制定,才在客观上形成了政治团体影响整个政治生活的局面。影响公共政策的制定是政治团体满足团体利益的

① 转引自(美)奥尔森著:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海人民出版社,1995年,第145页。

重要手段,正因为如此,团体的存在和活动才具有了政治性质,现代政治生活中的决策是一个讨价还价的过程,任何一项政策都是妥协的产物,在民主政治中尤其如此。通过影响一项具体的政策,集团实现自身的利益,同时它们也就加入了政治过程。需要注意的是,政治团体以政治途径来实现自己的利益,是以影响政府公共政策的制定为限度的,它并不以夺取或掌握政权作为自己行动的目标。

第三,作为一种非政府组织,政治团体属于社会团体的范畴。在很多国家,社会团体不具有真实的社会性质。直接或者是间接地隶属或附属于政府。在欧美国家,政治团体是独立于政府机构的。在很多具体的利益问题上,它们常常同政府处于对立的地位,它们试图向政府施加压力以谋求集团利益的实现,而对于集团的组成及内部活动,政府无权介入。在这方面,政治团体既区别于政府组织,又区别于政党。同政府相比,政治团体的组成和活动带有更大的自发性和灵活性,因而具有更广泛的社会性;而政府组织的构成以及职责、活动范围等是有明确的法律依据。同政党相比,政治团体同样具有更明显的社会性质,政党是纯粹的政治组织,它必须有自己的政治纲领和组织机构,它的目的非常明确,那就是要争取在选举中取得胜利,组织政府,成为执政党;而政治团体则组织形态各异,没有明确的面向全社会的政治纲领,并不想成为直接的政策制定者,只是试图影响与本集团利益相关的立法和政策制定。因而,政治团体通常的存在状态是社会性的,是名副其实的利益群体。但是当它参与和影响公共政策过程的时候,就是作为政治组织而存在了。这里也体现出了政治团体现象的复杂性质,就是说,有些集团要比其他集团具有更多的政治性质,一个具体的集团有些时候要比另外一些时候具有更多的政治性质。研究者们使用概念的不统一大概也源于此。

三、政治团体的地位和作用

政治团体及团体政治是现代政治生活的有机组成部分，与一定的政治制度、政治体制相联系，在一定的政治体系中占有一定的地位、发挥着特定的作用。它的组织特点和活动特性，从一个特定的角度向代议民主制提出了挑战，代表了民主制发展的某种现代趋向。它在当代政治生活中的地位和作用主要体现在如下几个方面：

第一，政治团体是公民政治参与的工具。

在传统的代议民主制之下，公民的政治参与主要体现在定期地参加选举，通过投票来表达自己的意愿。在伊斯顿的政治体系理论和阿尔蒙德的结构—功能主义政治分析中，政党和集团都属于意见表达和意见综合的工具。所谓意见的表达和综合是基于如下的认识：社会上的利益和要求纷繁复杂，要使一种利益获得表达和被政治权威所认可，必须以一种有组织的形式出现。在现代社会，进行利益的表达和综合的主要形式就是政党和政治团体。公民通过政党表达和聚合利益是一种间接的表达和聚合，即公民通过参与选举，选出自己的代表来实现自己的利益，因为人们选出的是代表，而不是决定政策，因此它是一种间接的方式。代表一旦选出，公民的使命也就完结了，他们对于代表的政治活动是很难控制的。政治团体和团体政治恰恰填补了这一空间。它们可以随时随地就本团体所关心的问题向有关的权力机关和权力者施加压力和影响，以促成于己有利的政策出台，以防止于己不利的政策产生，更好地维护自己的利益。公民通过有组织的方式表达和实现自己利益的过程实际上就是政治参与的过程。政治团体将相对具体、单一而狭隘的利益汇聚起来，通过各种各样的方式向立法、行政和司法机关施加影响，弥补了代议制的不足，使公民具有了一种新的、经常性的参与的途径，因而政治团体的组织和活动就成了一种新的、更直接的、政治参与形式，它反映了公民对直接民主的强烈需要。

第二，政治团体是政治社会化的一个新的有效媒介。

政治社会化是特定社会公民的政治文化的习得过程。在传统社会里，公民政治社会化的主要媒介是家庭、教会、学校和政府；近代以来，除了上述的媒介之外，又增加了政党、大众传媒等新的形式。资本主义政治的现代发展所造就的政治团体又成了一种新的政治社会化的媒介。"可以把政治结社看作是开办一所免费的大学，每个公民都可以到那里去学习结社的一般原理。"[①]公民通过参加政治团体的组织和活动，了解其所生活于其中的政治制度的结构与过程，了解主要的政治家的思想和政策倾向，了解社会上的其他团体和有关的个人的政治态度和主张等等。通过参加政治团体，人们可以结识更多的人，可以彼此交换意见，可以去共同完成各种事业，并将在其中获得的观念带到日常生活和更多的人中去。因而，团体政治潜移默化地、极自然地影响和改变着人们的政治文化。在这方面，它具有其他媒介所难以比拟的优势。

第三，政治团体与政治统治、政治管理、政治稳定密切相关。

团体政治不仅是参政形式、意见表达和综合的方式，还是公民政治社会化的媒介，最终还是一种统治和管理，还是一种利益关系、阶级关系。在特定社会中占统治地位的阶级、阶层、集团会利用一切可以利用的形式来实现自己的统治。正如在资本主义社会里，一切所谓民主形式从最终的意义上都会被统治者所利用，成为一种统治和管理形式。政治团体和团体政治也不例外。尽管公民可以利用这种形式为自己争取权益，但是，就如在其他的形式中一样，不同的社会群体表面上平等，实际上是不平等的。任何政治形式都是符合于特定的政治秩序的。在资本主义政治中的这种团体政治现象，尽管表面上每一个社会成员都是平等的一员，都可以自由地组织自

① （法）托克维尔著：《论美国的民主》（下卷），董果良译，商务印书馆，1988 年，第 647 页。

己的团体,都可以从事政治活动,但是其客观的影响和后果却是不一样的。戴伊对此有深刻的见解,他认为:“利益集团:现状的辩护人”。他用翔实的实证资料证明,集团活动表象的背后掩盖着由于成员经济地位的差异所造成的集团在政治生活中的实际影响的区别,集团活动实际上是服务于上层阶级的形式。[①] 团体政治使得社会成员的利益和要求有了新的合法的表达途径,同时也使政府又有了一种缓解压力和冲突的比较和平的方式。因此,许多西方国家在作重大决策时会主动与相关的政治团体进行协商。这显然是政治统治和政治管理方式的新发展。

在社会主义国家里,各种政治团体是在共产党领导下,是党和人民联系的中介,起着联系和沟通政府与民众的作用,特定群体的利益和要求可以通过自己的团体向党和政府机关表达,并以一种比较规范化的方式向政府机关施加影响,以求得特定群体的利益和要求的满足。它同样服务于国家的统治和管理的需要。同时,它也是一种比较重要的公民参政的方式和公民行使民主权利的重要组织形式。

第二节　西方国家的压力集团

因为这里是对西方国家的集团政治现象作总体性的介绍和分析,所以对有关概念,比如压力集团、利益集团、社会利益群体等,很难决然地将它们统一起来,也很难将这些团体的活动严格地区分开来。不同的国家,不同的学者,对这些概念的使用习惯都不一样。为了便于分析,在目前的认识水平上,一般可以说,社会利益群体的阶层性色彩较强,不是什么“组织”;利益集团在利益表达上的集中

---

① 参见(美)戴伊等著:《民主的嘲讽》,孙占平等译,世界知识出版社,1991年,第9章。

度要突出得多了;而压力集团的组织化程度要高于利益集团,是集团政治活动中的主角。

在发达国家,压力集团是指那些在某些方面拥有共同利益或共同主张的人们,为了使政府维护其利益或实现其主张而组织起来对政府施加压力的集团。比较典型的如工商企业界的协会、联合会,劳动者方面的行业和跨行业的工会、农民协会,以及其他的诸如宗教的、种族的、职业的、性别的、年龄的组织等。

在西方国家,压力集团在法律上有较大的独立性;在组织及活动方面独立于政党和国家政权机关;通过直接和间接的院外活动影响国家政权机关的政策,以满足其比较单一的集团利益和要求。由于集团的组织规模大小相去甚远、组织及活动方式灵活多样、具体的集团满足自身利益的程度以及对总体政治生活的影响也各不相同。

一、集团政治产生的原因和背景

(一)利益集团的发展过程

欧美国家利益集团大致经历了形成、发展和现代变化三个阶段。压力集团往往是利益集团的高级形态。

19 世纪后半叶至 20 世纪 20 年代是利益集团孕育和形成时期。在这段时间,在欧美主要国家,在久已有之的地区性狭小的集团组织的基础上,全国范围的集团开始组建,但有些组织政治性并不强。在英国,1860 年,建立了英国企业协会;1865 年,建立了英国商业协会;1876 年,成立了英国钢铁贸易协会;1890 年,成立了造船联合会。这些企业界协会的纷纷成立,同当时日益发展的国际工人运动有关,尤其同当时国际工人运动中所表现出来的“议会道路”倾向密切相关。与此同时,其他类似的利益集团也相继出现,例如,1870 年成立的全国小学教师联盟,1884 年成立的反对虐待儿童协会等等。美国是利益集团活动比较典型的国家,其利益集团的产生和发展也比

较有代表性。实际上,利益集团的广泛出现一方面标志着世纪之交欧美社会的转折,是一种社会结构变迁的标志;另一方面,也是欧美社会政治转折的标志和结果。美国在世纪之交前后出现了一大批影响至今未衰的利益集团,如1886年成立的美国劳工联合会,1895年成立的全国制造商协会,1912年成立的美国商会,1919年成立的美国石油协会和美国农场主联合会,1875年成立的美国教育协会,1892年成立的山岭俱乐部,1910年成立的全国有色人种协进会,1920年成立的全国农业联合会等等。

20世纪中叶出现了利益集团的产生、发展过程中的又一个"浪潮",是利益集团的发展时期。根据斯克罗兹曼等人的研究,大约40%的院外活动集团成立于1960年以后,25%的院外活动集团成立于1970年以后。J. 巴尔内研究了83个公民或公共利益集团,发现几乎50%的集团是在1968年至1972年期间成立的。[①]

如果将这两个时期进行简单对比的话,会发现前一时期的利益集团大部分以企业和行业性组织为主,是经济性的,所谋求的主要是经济利益,因此,这一时期的利益集团以企业和行业性质的利益集团为主;20世纪中叶前后利益集团发展时期所建立的利益集团则具有更广泛的社会性质,具有明确经济性质的利益集团虽然仍然占有重要地位,但是从总体上看,这一时期所产生的利益集团在更加广泛的领域内发挥作用和影响,尤其是围绕公共事业、环境保护、人权、妇女儿童权利、社会问题、国际问题等等,建立了一系列利益集团,如1965年美国成立的"共同事业"组织,1968年美国成立的消费者协会等等。这一时期的利益集团更多的是压力团体。

在英国,利益集团的发展表现出了独特的倾向,利益集团逐渐深入议会党团,直接在政党之内形成势力。例如,在保守党内有

---

① D. L. Bear, D. A. B. Ositis, *Politics and Linkage in a Democratic Society*, Prentice Hall, 1993, pp. 52 ~ 53.

“1922委员会”、“星期一俱乐部”、政策研究中心等等；在工党内有费边社、论坛派、劳工民主运动等等。

利益集团数量的增加、集团政治领域的扩大，无疑是利益集团及其院外活动发展的突出标志。同时，利益集团的具体活动也有重要的变化。为了加大对政府决策活动影响的力度，许多新老集团都在首都建立了自己的专门机构。在美国，利益集团的影响更加专门化和职业化，纯粹的压力团体的比例也更高。到20世纪70年代，有63%的公共利益组织在华盛顿设立了办事处。同期，以游说为职业的华府律师也人数大增。[①]

20世纪80年代以来，集团政治又有了新的发展。这一时期的鲜明特征是一些非营利性的利益集团大规模涌现。在美国，这类社团从1970年的10 734个增加到1983年的17 644个，增长了近70%，[②]很多人同时参加几个集团。众多的利益集团为公民参与社会活动提供了众多的渠道。在这些集团之中，教育、文化、科学技术、公共事务等方面的组织数量增长最迅速。集团组织和活动的另一个特点是，利益集团一方面日益深入到基层社会政治生活，在地方和社区的社会政治生活中发挥重要的作用；另一方面利益集团及其院外活动开始进入国际领域，开始出现所谓跨国利益集团、国际院外活动。

（二）集团政治产生和发展的原因

第一，世纪之交的社会变化是利益集团产生和发展的重要社会背景。在转型社会中，人们赖以生存的旧的社会组织已经解体，即所谓“社会解组”了，但是新的社会组织还没有建立起来。这时，人们就不仅失去了情感方面的依托，甚至部分丧失了基本生活保障。

---

① D. L. Bear, D. A. B. Ositis, *Politics and Linkage in a Democratic Society*, Prentice Hall, 1993, p. 16.

② 李道揆著：《美国政治和美国政府》，中国社会科学出版社，1990年，第274～275页。

社会要维系和发展下去,就必须提供新的组织形式,也即所谓“社会重组”。正如布莱克所说,欧美社会在上一个世纪之交时期,在此意义上,组织形式、组织规模、活动方式等等灵活多样的利益集团的大规模出现,满足了人们寻求新的社会组织形式的需要。这成了利益集团产生和发展的重要的社会背景。

第二,社会成员构成的变化也从一个特定的角度说明了利益集团的产生和发展。实际上,转型期社会成员构成的变化,已经意味着社会政治结构的变化。因为说到底,社会组织结构的变化是根源于利益关系的变化,而利益关系的调整又需要政治权力给予承认和规范。20 世纪以来,两大对立阶级之间的界限随着阶级内部的阶层分化和阶级之外的社会利益群体的出现而有所淡化,某些在过去非常明显的社会界限被集团现象在一定程度上覆盖。但是,它们的利益需求同样具有明确的政治性质,也同样形成了与社会发展新阶段相适应的集团性的政治结构。这也正是20 世纪在欧美政治学、社会学和法学领域一度盛行多元主义思潮的重要原因。

第三,压力集团的出现是权力制约的需要。国家权力的膨胀需要一种社会性的制约。利益集团作为“居间职业团体”,其实质是一种平衡日益扩张的国家权力的社会性因素。利益集团出现后的确成了一种对公共权力的制约力量,它是以团体的力量去向国家争取更多的资源。在此意义上,国家对经济和社会生活的更深入的介入成了利益集团产生和发展的推动力。政府职能的不断扩大和政府支出的增加,刺激了各种利益群体通过组织行为来保护或争取自身权益。正如一位企业院外活动分子所说:“当政府能够告诉你放多少奶油到冰淇淋中时,你除了游说政府,别无选择。”

西方民主制度的不断完善,为集团政治的发展和“压力现象”的扩大提供了契机。决策总是各种利益之间妥协的产物,政治过程实质上是一个不同利益集团之间讨价还价的过程。利益集团存在的合法性来自于西方民主制度的认可,其活动来自于西方民主制度本

身的弹性空间。

这些原因和背景在欧美社会具有一般性质,但是如其他社会政治现象一样,利益集团的产生和发展在欧美的每一个国家都有其具体的过程、背景和独特的原因。如果比较英美两国,会很容易发现,美国的平等传统、缺乏比较强大的工会运动和左翼政党等等对美国利益集团的产生和发展产生了很大的影响,而英国长期的工会运动历史又恰恰是英国利益集团组织和活动特征的一个很好的说明。两党制的英美国家和多党制的欧洲大陆国家,利益集团的产生、发展以至组织活动都表现出各自不同的特点。因此,要弄清一个国家利益集团产生、发展和组织活动的具体情况,还要深入到一个国家的内部去进行进一步的考察。

二、压力集团的院外活动

"院外活动"一词源于美国政治学。它最初用来描绘意欲在国会立法期间影响议员的活动。院外活动即"lobbying",源于"lobby",意思是走廊、门厅。"lobbying"原来的意思是指那些等候在议会大厅的一些人,在议会开会休息的时候,同国会议员进行接触,试图影响他们的态度和投票倾向,以实现自己或是自己所代表的集团的利益。"lobbyist"(院外活动分子、院外活动家、说客)即是从此演变而来。院外活动的现代含义更为广泛,它包括利益集团影响公共政策制定的所有活动。它不仅包括利益集团影响议员的活动,而且也包括利益集团谋求政党、政府机构和其他公共机构支持的活动,以及通过传播媒介等谋求一般公众支持的活动。

利益集团产生、发展的根本目的就是保持、巩固和扩大其利益,推进其事业,推广其信念、价值。这不是一个自发的过程,往往需要集团去活动和争取,这就是说,利益集团有必要采取一定的方式、步骤和措施来对政治过程施加压力。从某种意义上来说,利益集团也正是通过对政治过程施加影响来维护其利益和价值的。但是,这并

不意味着所有的利益集团都会为此而采用相同的方式。恰恰相反，不仅不同国家的利益集团的活动方式不同，就是相同国家的不同利益集团的活动方式也存在着差异，更进一步，同一国家的同一利益集团在相同的问题上也常常变换手法。换言之，利益集团的活动方式是复杂的。为了分析利益集团的政治作用，就有必要分析利益集团发挥政治作用的活动方式，而为了从复杂的活动方式中把握利益集团如何发挥政治作用，就有必要对利益集团的活动方式进行分类。

美国学者赫热贝纳和斯科特在《美国的利益集团政治》一书中把利益集团的活动方式分为两大战略、十四个策略。一是直接院外活动战略，同参与决策者进行直接的交往。具体策略包括：①由集团代表或专职院外活动人员直接对参与决策者本人进行游说；②沟通关系：a. 社交性接触，b. 经济资助；③提供情报和材料：a. 帮助进行专题研究，b. 起草法案和报告，c. 在听证会上作证，d. 参加顾问委员会。二是间接院外活动战略，通过本组织的会员、舆论工具或其他团体来影响参与决策者。具体策略包括：①基层动员：a. 发动广大会员施加影响，b. 动员有关选区的选民进行游说；②运用传播媒介工具造成社会舆论；③用抗议等活动引起参与决策者的重视；④组织联盟或联合阵线以壮大自己的力量；⑤越过参与决策者直接动员社会公众表态：a. 公开创议书，b. 公民投票。[1]

美国学者奥恩斯坦和埃尔德也把利益集团的活动方式分为基本的两类："内部"战略，即集中于政治团体的成员或其工作人员，建立社交性友谊和关系网；"外部"战略，即集中于基层舆论和压力，侧重于选区或选民、新闻媒介工具或者群众运动。[2]

---

① 李寿祺著：《利益集团与美国政治》，中国社会科学出版社，1988 年，第 65 ~ 66 页。

② 参见（美）奥恩斯坦等著：《利益集团、院外活动和政策制订》，潘同文译，世界知识出版社，1981 年，第 95 ~ 108 页。

从利益表达的角度,阿尔蒙德和小鲍威尔把利益集团的活动方式分为合法的接近渠道和强制性的接近渠道两大类。合法的接近渠道包括个人联系、精英人物代理、大众传播工具、政党、立法机构及内阁和政府行政机构、抗议示威、罢工以及其他非暴力的但激烈而直接的压力;强制性的接近渠道包括罢工和阻挠、暴乱、政治恐怖等。①

还有的学者联系国家机构来对利益集团的活动方式进行分类。罗斯卡因等人把利益集团的活动方式分为四类:接近立法者,包括游说等活动;接近行政部门;接近法院系统;其他战略,包括基层动员、抗议示威和暴力自卫。②

本书认为,利益集团活动方式分类的基础不仅仅是手段的差别,而应将其放到整个政治过程的背景中去考察。基于此,把利益集团的活动方式分为直接院外活动和间接院外活动两大基本类别,是比较合理、简明的分类之法。当然,分类是相对的,因为各种活动方式往往交织在一起。

(一)直接院外活动

直接院外活动是指利益集团或其代表——院外活动分子,在与制定公共政策的机关(包括立法、行政、司法、独立机构等)和个人(包括这些机关的决策者和工作人员)的直接接触中影响具体的公共政策制定的活动。这是传统的院外活动的主要方式,也是利益集团常用的策略手段。它所影响的主要是立法、行政、司法机关的决策人员的决策活动。正如院外活动的最初来源一样,院外活动分子在议会的走廊和门厅里试图在议员开会前或开会后及会议中间休息时向他们施加压力和影响,以使议员在讨论、投票表决时站在自

① 参见(美)阿尔蒙德等著:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖译,东方出版社,2007 年,第 179 ~ 208 页。

② Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medeiros, Walter S. Johnes, *Political Science*, , Prentice Hall, Eaglewood Cliffs, 1991, pp. 203 ~ 207.

己的立场上。当然集团及其代表向议员施加影响的方式不仅仅这么简单，并且影响的对象也不仅仅是国会议员，还包括行政、司法及独立机构的相关人员。具体说，有如下几种方式：

(1)社交性接触和游说。压力集团要与议员、政府官员等保持良好的关系。这是一种公共关系工作，需要作长期安排，一旦需要，会很容易地联系上。社交性的接触和游说更多是通过合理、合法、公开的方式进行的，如邀请国会议员出席鸡尾酒会等，但有时也会出现非法方式，比如行贿等。

(2)提供信息和情报。这是以一种很巧妙的方式将集团的利益和要求传达给决策者的方式。现代政府的决策量大而涉及面广，决策者不可能具备足够的知识和资料来处理他们所面对的所有问题的，集团就趁虚而入。它们对与自己利益攸关的问题的情况进行充分的调查、了解并系统地进行整理，一旦有关的政策要出台时，它们会想方设法将有关资料及时传达给有关的决策者。当然这些资料是准确的，同时也必然是有倾向性的。

(3)出席听证会。很多决策机构在一项政策的酝酿阶段会举行公开的公众听证会。利益团体的成员经常为支持或反对国会正在审议的法律议案而到国会作证。有些国家的政府机关在正式的政策出台之前还会在有关的政府公报上将拟议中的政策公诸于众，征询意见。为支持或反对某些所建议的规章，他们会积极地到制定规章的行政部门作证。

(4)参加政府组织的各种顾问委员会和相关的协商组织。比如，美国的行政部门建立咨询性的委员会历史非常悠久。这种委员会当然只有咨询性质，而没有“合作管理”之意。但是通过参加这类委员会，可以更有效地表达自己的要求。在西欧，政府部门更倾向于建立一种比较正式的“社会伙伴”关系，承认体制内的压力集团在政治体系内的正式代表地位。在这种情况下，集团的意见是主动被咨询的，这使它们更容易实现自己的利益和要求。

(5)通过司法诉讼寻求利益的满足。根据“权力分立与制衡”的原则,司法系统具有重要的政治功能,它们的很多判决具有明显的政治性质。因而集团有时可以通过影响法院的判决来表达自己的要求。典型的案例是美国“全国有色人种协进会”为反对种族隔离、争取平等权利而进行的长期诉讼。当这一集团发现对国会的院外活动困难重重的时候,就把精力转移到了联邦最高法院。从20世纪50年代起,通过50多次法院判决,种族隔离制度起码在法律形式上被取消了。集团还可以作为“法庭之友”在他人或集团的诉讼活动中提出辩护状,根据法律依据和事实(于自己有利的),影响法官的态度、想法,以最终影响判决。

(二)间接院外活动

相对于直接院外活动,间接院外活动是指集团通过一定的中介,如选民和大众传媒来影响政治过程。虽然,在这里,集团所影响的直接对象不是国家机关,但最终目的还是影响政策。间接院外活动的主要方式有:

(1)参与选举活动。集团本身并不推出自己的候选人,但是却可以支持或反对某个候选人,从而影响选举结果。集团一直是政党竞选经费的主要来源。尽管后来各国对政治捐款有法律限制,但在美国,集团通过建立繁多的“政治行动委员会”来对付这种限制。除了直接捐款,集团还可以“独立”地帮助自己所衷爱的候选人竞选,破坏自己所讨厌的候选人竞选。通过参与选举,集团实际上事先进行了“感情”投资,为以后的直接院外活动作了先期准备。

(2)利用新闻媒介影响公众舆论。新闻媒介对政治生活的影响在现代西方社会十分巨大,被称为传统“三权”之外的“第四种权力”。在选举活动中,集团大量使用媒体。此外,它还经常利用媒体做广告来影响公众的态度,以形成对有关的立法议案的公众舆论,或形成公众舆论对某一项重要人事任命的倾向等等,以此达到最终影响公共政策的目的。

(3)基层动员(grassroots lobbying)。这是一种比较新的院外活动方式,主要是指集团影响选区选民,利用选民来影响代表本选区的议员,以最终达到影响立法的目的。这可以通过传媒、邮政、电信、大量发送邮件等方式来实现,或者是动员其成员给议员或总统写信、打电话。成功的基层动员可以造成一日之间,成百上千万的信件一起涌向国会,造成一种强大的公众要求的气氛,使得国会议员不得不考虑集团在有关问题上的态度。

(4)抗议示威活动。集团的特殊要求和利益通过其他方式不能得到满足时,还有最后的办法,就是示威、游行、罢工之类的所谓的非暴力不合作方式。目的在于制造声势、吸引公众的关注,从而对政府形成强大的压力。种族集团、有组织的劳工都曾成功地运用这种方式达到自己的目的。

在利益集团的活动中,一个集团还常常通过与立场接近的集团结盟,来降低工作成本,增强行动的力量,制造更大的声势,以便更有效地达到影响立法和决策的目的。

三、集团政治与现代西方政治的发展

(一)集团政治改变了政治决策的基本机制

政治决策在此是指由国家权力机关或者由国家权力机关授权的机关,通过法定的程序所制定的具有法定权威的一系列以各种形式表现出来的规范。在传统的代议民主制之下,比较典型的政治决策机制是:相互竞争的政党在选举过程中发表本党的竞选纲领,表达本党的政策趋向,获得选民票数最多的政党成为执政党,通过国家机关的规范化程序将其政策纲领化为具体的具有法律效力的政策。这具体体现在政治决策横向的基本结构形式和纵向的运行过程及其主要环节上。从基本结构形式上看,在传统的代议民主制之下,公民(在这里以选民的身份出现)通过政党的组织而参与或进行组织政府的活动,由政府(广义上的政府)代表公民来行使政治权

力。从公民与政府的关系角度看,公民是通过政党间接地同政府发生联系,这是一种比较典型的间接民主模式,这种相对比较单一的政治结构符合自由资本主义时期国家对经济及社会生活的所谓自由放任主义。在此背景之下,公民个人、企业及其他社会团体无须从政府那里寻求更多的利益满足,另外由于交通、通讯技术以及公民的政治参与意识也相对落后,因此,不具备较多运用直接民主形式的社会基础。从一项政策的形成过程及其基本环节上看,在传统的代议民主制之下,参与政策过程的基本角色乃是政党和国家机关,政党组织通过它们在议会里的代表提出政策建议,然后由相关的机关作出具有法律效力的决定,公民则很少直接参与政策的制定。

现代资本主义民主政治(此处乃是指20世纪以来尤其是第二次世界大战以来的资本主义民主政治)机制则发生了比较重大的变化。公民通过参与选举表达自己的政治要求,间接地参与政策制定过程,同时通过一系列其他形式、方式和途径直接地参与政策过程。在这一系列形式、方式和途径之中,压力集团政治是最重要的一种。从公民同政府的关系看,我们可以发现当代资本主义政治同传统的资本主义代议民主制在政治机制上所发生的变化。公民、政党、政府间的关系并没有发生根本性的变化,公民仍然参与选举,在执政党的选择和政府的组成方面发挥他们所应该和所能够发挥的作用,但是,与此同时,公民通过广泛地参与利益集团及其院外活动直接地影响政府的政策制定。公民通过政党而对政府的组成发挥作用,这是一种间接影响政策制定的方式。公民通过集团对政府的影响表面上看也是间接作用于政府的方式,实际上并非如此。首先,政党是一小部分政客的权力舞台,公民可以在选举中对于某个政客集团表示支持或反对,但是实际上政党所代表的只是一种可能的政策趋向,并不代表普通公民的直接和具体的目标和利益。集团则不然,它是人们基于直接、具体并且常常是比较单一的目标和利益而

结合在一起组成的，实际上是以集团的形式对公民进行一种划分、区分。因此，公民通过集团作用于政府和公民作用于政府实际上是同一的。其次，公民通过政党参与选举是选择代议者，即决定由谁来代表他们制定政策，公民并不能够直接参与政策制定。而集团则通过其院外活动直接寻求对所选择的决策者的具体决策活动施加影响，这里更清楚地体现出直接的性质。与传统的代议民主制之下的政治机制相比较而言，当代资本主义的政治机制变得更加复杂、多元和丰富多彩。这主要根源于集团利益的形成、国家权力的增强和扩张以及公民参政意识和参政能力的增强和提高。

（二）集团政治表现为一种公民政治参与的扩展与深化

政治参与从宽泛的意义上说，是指制定、通过和贯彻公共政策的行动。这种行动可以是当选的政治家，也可以是政府官员，还可以是普通公民的任何政治行为。但是衡量政治参与的程度常常是从普通公民参与政治生活的角度来探讨的。在传统的代议民主制时期，普通公民的政治参与是间断的、有限的，主要形式就是定期参加选举投票。而到了当代，普通公民的政治参与则已经扩展和深化了。其重要体现之一就是普通公民通过利益集团及其院外活动的形式直接参与公共政策的制定。这种政治参与的新形式使公民拥有了一种新的合法化和制度化的参政形式，传统的政治观往往认为，政治的界限可以划在政府组成的时候，政治过程到了选举结束、执政党产生的时候就已完结。这种观点尤其受到了以政策为核心来界定政治的很多现代政治学者的批评，在他们看来，政治的重要阶段开始于选举结束、执政党产生、政府组成以后的政策制定和执行阶段。利益集团及其院外活动的主要作用范围就是政府组成以后的切实的政策过程，利益集团不满足于参与选举，它们更要参与具体政策的制定，这种政治参与形式无疑是对传统代议民主之下的政治参与在参与的范围、领域、内容等方面的扩展和深化。

（三）集团政治客观上成为一种新的权力制约机制

集团政治是传统的西方民主政治权力制约机制的补充和发展。资本主义政治之所以成为资本主义政治，乃是由于它遵循着一些基本的政治哲学原则和制度运行原则，如私有财产不可侵犯、公民主权、权力分立与制衡、法治、权利平等与政治自由等等，资本主义的政治制度结构、权力结构、决策机制以及其他政治形式、程序、方式、途径等，都从根本上体现着这些原则。二战以后，资本主义政治在很多方面都发生了阶段性的变化，但是，只要这种变化还没有超出资本主义的宪政原则所允许的范围，资本主义政治仍将是资本主义政治。权力的分立和制衡是资本主义政治的基本原则之一，是直接针对封建专制与政治腐败而确立的。在传统的代议民主政治之下，这一原则主要体现为不同的国家机关之间权力和责任的相互制约和平衡。这实际上适应了自由资本主义时期国家采取自由放任主义政策，公民政治社会化程度较低的政治历史背景。20 世纪以来，随着国家一改"守夜人"的姿态而以积极的经济及社会生活的主动参与者和干预者身份出现，传统的主要以国家机关之间的相互制约和平衡的权力制约机制远远不能满足资本主义政治的内在要求了。而集团政治的出现恰恰填补了这个空隙。

国家权力要加强，又要保留资本主义制度，这就需要一种新的制约机制，集团政治适时地承担了这个角色。利益集团通过对政治决策的直接参与，客观上平衡了扩张了的国家权力。现代资本主义政治的权力制约机制可以概括为：一方面，国家机关之间的权力制约关系尚在；另一方面，以集团政治为主要标志的社会性的权力制约机制也逐渐形成。19 世纪、20 世纪之交，著名法国社会学家涂尔干在这方面可谓远见卓识，他看到了当时法国国家权力集中和增强的趋势乃是不可避免的，并认识到仅仅靠国家机关之间的相互制约已经远远不够，提倡组织所谓"居间职业团体"，这既可以达到他所谓的在社会"解组"状态下使人们重新找到依归的目的，又可以以此

制约和抗衡国家权力的这种集中和扩张趋势。当然,集团政治的这种独特的政治功能如果说是一种主观自觉的产物,不如说它是资本主义政治机制自发作用的结果。危机之中这种权力机制的调整反映了这种制度自身所具有的适应生存的自我调适能力。

集团政治及其所反映出的政治机制方面的变化,对于资本主义政治的存在和发展来说至关重要,但这并未改变资本主义政治的基本性质。资本主义民主的根本局限性就在于其建基于私有财产制度之上。资本主义民主所保障的是以对物的依赖为基础的个体的独立性,而这种对物的依赖本身又标志着、造就出实际上的人与人之间的巨大差异,即真实的不平等。在此基础上的民主政治其实质只能是以资产者的利益为最后的依归,而不可能是真正的人人平等的民主。精英主义者在这一点上是对的,集团政治在其本质上说是对于资本主义政治现状的辩护。具体的集团利益满足的程度要依集团的经济实力、组织规模等因素而定,而财政实力无疑是一项重要因素。它最终服务的还是私有财产制度。正如资本主义政治制度中的其他具体制度一样,集团政治尽管可以成为劳动者阶级表达利益和要求的一种途径,但是,归根结底它必然成为有产者阶级的政治形式,成为资产阶级的民主。

第三节 社会主义国家的政治团体

一、社会主义国家政治团体的性质和特征

政治团体作为现代政治现象,在社会主义国家体现得也很明显。社会主义国家建立之初,政治团体就在政治体系中占有重要的位置。作为执政党、政府和民众之间联系的桥梁和纽带,政治团体发挥着重要的作用。

在社会主义国家,尤其是处于社会主义初级阶段的国家,由于

存在着多种所有制形式，也由于在职业、行业、性别、年龄等方面的差别，社会上存在着不同的群体，它们之间必然存在着利益的差异和矛盾。因为在社会主义国家里，从根本上说，人们的利益是一致的，所以这种冲突、差异和矛盾不具有对立性质，以此为基础而形成的利益群体也不具有对抗性质，而且社会主义国家的所谓利益群体并不是完全自发地产生的。因而，它不同于资本主义国家的压力集团。在社会主义国家里，有组织的利益群体主要是政治团体，它们不是完全独立于政党和国家政权机关之外的利益群体。从法律形式上说，它们是群众团体；从其地位、作用看，它又具有很强的政治性质。在一定意义上，政治团体的组织和活动作为社会主义政治制度和政治过程的有机组成部分，是被规定的。

在社会主义国家里，政治团体具有如下一些基本特征：

第一，都具有比较广泛的群众基础。比如，中华全国总工会是中国共产党领导下的职工自愿结合的群众组织，只要是工人阶级的成员，不论性别、民族、职业、宗教信仰、教育程度，都可以加入该组织，实际上，大部分职工都是会员。中华全国妇女联合会是各族各界妇女的群众性组织。与工会不同的是，它不实行严格的个人会员制，而是实行团体会员制，各个单位中的工会女工工作委员会或妇女工作委员会都是全国妇联的团体会员。另外如共青团、全国青联、学联、全国工商联等等也都具有相同的特点。

第二，有比较统一、规范的组织结构形式。社会主义国家的政治团体一般都没有同行的竞争者，没有左右翼工会之分，也没有保守与激进的妇女组织之别。成员的广泛、组织规模的庞大及其社会主义性质，使社会主义国家的政治团体基本上都是按照民主集中制原则，依行政区划，随生产和工作单位而组成。一般都具有比较严密的组织体系。如中国工会是按照产业与地方相结合的原则组织起来的。同一工作单位中的成员组织在一个基层组织中；同一国民经济部门或性质相近的几个国民经济部门，根据需要建立全国或地

方的产业工会组织。省、自治区、直辖市、自治州、市、县建立地方总工会，作为当地的地方工会组织和产业工会组织的领导机关。中央设全国总工会，作为地方总工会和各产业工会的全国组织的领导机关。

第三，不同政治团体之间存在着利益差别和不一致，但这种差别和不一致是建立在它们的整体利益一致的基础上的。作为政治上的最高领导力量执政党——中国共产党是广大劳动者的根本的、长远的利益的代表，它集中统一了全体劳动者的根本意志和利益，社会上各种各样的利益在这里得到了整合。因而，在现实中即使还存在着社会群体的利益的差异和矛盾，也是在根本利益一致基础上的差异和矛盾。在中国实行改革开放政策以后，原已存在的社会群体之间的利益差异和矛盾更加突出和显著，也得到了执政党和政府的认可，并尽可能地在政策上予以协调。

二、社会主义国家政治团体的地位与作用

无产阶级专政是一种统治体系，是一个整体。这就决定了各种政治角色在整个政治统治体系中的地位与作用。共产党是这一政治统治体系的领导核心；而政治团体则是社会主义政治总格局的不可或缺的有机组成部分。政治团体的专职管理人员也是属于党的"组织领导"的范围，这从组织上保证了党对政治团体的领导，而这也保证了政治团体在整个政治统治体系中的作用。中国共产党的十五大报告强调指出："工会、共青团、妇联等群众团体，要在管理国家和社会事物中发挥民主参与和民主监督的作用，成为党联系广大人民群众的桥梁和纽带。"政治团体的具体作用可以概括为如下几个方面：

第一，意见表达功能。社会主义国家的政治团体不是"压力集团"，但它们都不同程度地代表着一部分社会生活中的具体利益和特定方面的人民群众，通过向党和政府积极地表达和反映它们所代

表的某一部分人民群众的利益、愿望和意见,政治团体在政府过程中承担了一部分意见表达甚至意见综合的职能。比如,从20世纪80年代末起,中国工会等人民团体已经比较明确地强调"维权"职能,共青团、妇联也一直在强调青少年权益和妇女权益的保护问题。

第二,组织功能。政治团体是群众组织,通过它把分散的个体群众组织起来,为当家作主的人民群众参政议政提供了组织渠道,为党和政府实施对社会的管理提供了方便的组织形式。在中国,通过工会、共青团、妇联、工商联、学联、青联、侨联等群众组织,几乎将全体社会成员都组织起来了,政治团体所发挥的组织功能为公民的政治参与、为政府的政治统治和政治管理提供了基础。

第三,参政功能。通过政治团体的组织和活动,公民可以以多种方式参与国家的政治生活。在中国,政治团体的参政功能主要体现在如下几个方面:①政治团体可以推选自己的代表参加各级人民代表大会。中国的选举法规定,各政党、人民团体可联合或单独推荐候选人;选民或其代表10人以上联名推荐代表候选人。这种提名方式使得中国的各主要政治团体都会在国家权力机关里有自己的代表,直接参与立法活动。②参与行政部门的决策。行政部门在作出重大决策之前,一般会征求有关政治团体的意见,通过召开联席会议或扩大会议来共同协商政策。有时政府还直接吸纳政治团体的成员进入政府部门,直接参与决策。③政治团体参与政治协商组织及其活动。政治协商制度是中国社会主义民主政治制度的重要组成部分。它是在党的领导下,包括政治团体在内的各界人士参加的一种政治协商和民主监督制度。通过这种制度安排,政治团体可以就国家的大政方针、重要的人事安排发表意见,表达和维护集团的利益。④利用传媒传达政治团体的要求。各政治团体通过大众传播媒介、通过新闻发布会、各种座谈会、对话会等形式,对国家政治生活中发生的重大事件及时作出反应,既可扩大本团体的影响,又可促进本团体及其成员的权益的实现。

第四，民主监督功能。社会主义国家的党和政府为了公正、合理而又高效地履行其政治功能，一方面需要加强其自身建设，同时也需要外在监督，政治团体的监督就是一种非常有效的外在监督。政治团体在关注和维护本团体及其成员的利益时，会对国家的宪法、法律、法规的实施情况，党和国家方针政策的执行情况，党和国家机关工作人员履行职责、遵纪守法、为政清廉等方面的情况给予关注和监督。这种监督能够起到党和政府内的监督所起不到的作用。

第五，教育功能。适应于社会主义历史较短，尚处于初级阶段的特点，民众的教育程度比较低、权利和主体意识也有待提高、政治参与意识和能力也与社会主义民主政治建设存在着距离，社会主义国家的政治团体还担负着重要的政治教育功能。在党的领导下，政治团体通过各种方式教育群众，增强他们的政治意识、法律意识、公民意识，使他们能够尽快地、积极主动地为社会主义民主政治建设而发挥主人翁的作用。在此意义上，政治团体主要发挥的是一种上情下达的作用，即把党和政府的方针政策及时准确地传达到各自所联系的民众中去。

三、社会主义国家政治团体和“第三部门”的发展

随着社会主义市场经济和社会主义民主政治的发展和完善，社会主义社会在社会利益结构、社会群体结构等方面都进行着重组。这必将大大促进政治团体乃至整个“第三部门”的迅速扩张，并且影响到它们组织方式和活动模式的变化。

社会主义国家原来的政治团体都是在社会主义国家早期的经济、政治、文化等状况基础上建立和活动的，“第三部门”不发达。它适应于比较单一、确定并且是强政治化的社会结构状况。随着社会主义国家改革浪潮的推进，尤其是市场体制的逐步确立，社会主义国家的利益结构和群体结构向着多元、复杂并在一定意义上弱政治

化的方向演变。在这种情况下,作为党、政府和民众中介的政治团体必将实现反映这种变化的重大改革,并不能排除会出现新的从事政治活动的社会团体。在坚持社会主义基本政治制度的基本原则和结构的前提下,政治团体和"第三部门"的组织和活动需要也必将进一步发展、健全和丰富。这符合社会主义国家的基本性质,与现代政治的发展趋向是一致的。政治团体将更加富有主动性,尤其是在下情上达、反映和表达日益复杂多样的团体利益、健全利益表达和权益保障机制、对党和政府的民主监督、推进各级领导决策科学化和民主化过程中,发挥日益重要的作用。

拓展读物:

1. 李寿祺:《利益集团与美国政治》,中国社会科学出版社,1988 年。

2. 张志尧:《集团政治研究:资本主义政治的当代发展》,吉林大学出版社,1998 年。

3. 王名等:《中国社团改革:从政府选择到社会选择》,社会科学文献出版社,2001 年。

4. 谭融:《美国利益集团政治研究》,中国社会科学出版社,2002 年。

5. 孙大雄:《宪政体制下的第三种分权:利益集团对美国政府决策的影响》,中国社会科学出版社,2004 年。

6. 吕福春:《中国复合型社团研究:以中国共青团的职能变迁为个案》,天津人民出版社,2007 年。

7. (美)杜鲁门:《政治过程:政治利益与公共舆论》,陈尧译,天津人民出版社,2005 年。

8. (美)奥恩斯坦等:《利益集团:院外活动和政策制定》,潘同文译,世界知识出版社,1981 年。

9. (日)田中丰:《利益集团》,郝玉珍译,经济日报出版社,

1989 年。

10.(美)奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海人民出版社,1995 年。

思考题:

1. 怎样理解政治团体在现代政治生活中的地位和作用?

2. 西方国家压力团体产生的背景和发展过程是怎样的?

3. 西方国家压力团体影响政治生活的方式和途径有哪些?

4. 压力团体对西方国家的政治发展有哪些影响?

5. 怎样理解社会主义国家政治团体的地位和作用?

6. 在社会结构多样化和转变政府职能的背景下,中国的政治团体以及整个"第三部门"应当如何发展?

第十五章　政治民主

民主概念是在与专制概念相对应的含义上被使用的。自从社会主义作为一种政治运动产生之后,在民主与专制的斗争中,又交织着资本主义民主和社会主义民主两种民主类型的冲突。在现代政治中,选择民主与固守专制的分歧,资本主义民主政治与社会主义民主政治的分歧,实质上都是民主理论的分歧。这是民主理论研究的重要性和复杂性之所在。

政治民主问题与阶级阶层问题、国家理论、国家机构问题、政党和政党制度等不同,它是一种综合性的制度和理论研究,几乎要涉及所有的政治学理论和政治制度问题。所以,在安排政治学理论的逻辑结构时,关于政治民主问题的研究,大多是放在政治学理论的后半部分,并作重点学习和研究。本章主要探讨和介绍关于民主的基本理论、民主观念的历史发展、两种民主理论的要点、两种民主制度的关系和当代中国社会主义民主政治建设中的一些重要理论和实践问题。

第一节 民主的概念和民主观念的历史发展

一、民主的概念

“民主”这一概念，来源于希腊文，是“人民”和“统治”两层意思的组合。很明显，一般来说，“民主”的本意或者说字面意思就是“人民的统治”、“人民的权利”，用我们常用的概念就是“人民群众当家作主”。也就是说，民主是指一种国家制度，或者一种政治形式。这是对民主的传统的、经典的和最基本的理解。

经过长期的发展，到当代社会，人们实际上已经赋予了“民主”非常广泛的含义，民主在实际政治生活中的影响范围也有了相当大的扩展。这种“泛化”的趋势反映在理论学说上，就是出现了各种各样关于民主的不同观点和学派，从而也就有了这样那样的理论分歧，反映在制度上就出现了民主不同的实现形式。关于民主问题的诸多观点和诸多制度上的具体表现形式，说到底是以不同的社会利益关系为基础形成的。民主在其历史发展的过程中，在不同的观点与方法之间、不同的体制之间，存在冲突和矛盾，它们在理论上和制度上有其相对独立性，但也有共性的方面，比如纵向上的传承关系和被此延续，或横向上的相互影响和制约。有关这些相互影响的关系、彼此传承关系的研究，对于从总体上把握民主理论的发展和全貌是非常重要的。

民主理论和民主制度的历史发展，或者综合起来说民主观念的泛化，可以主要从这样四个方面来理解：

一是民主就其本意而言，是指在一个国家的居民中，哪些人享有参与统治和管理国家的权力，哪些人不享有这一权力，即一个国家“由谁统治”的问题。现在，经过长期的发展和演进，民主已经不仅仅指是“由谁统治”，即统治的主体是否广泛的问题，而且还是指

“怎么统治”,即统治的程序是否民主,是否合理的问题。

二是民主就其本意而言,是政治国家领域的问题。即使到了近代社会,民主也一般是指“国家形态的民主”。但是在现代社会,民主已经超出了政治生活领域,走向了更广阔的范围,出现了经济民主、社会民主、学术民主等提法,从而使民主概念得到了越来越广泛的应用。现在,不论是在改革开放后的我国,还是在西方国家,“非国家形态的民主”的各种形式,都有了相当大的发展。非国家形态民主“不涉及政体层面”及“国家范围和国家管理”的问题,[①]主要是指人民的直接参与,同时主要发生在微观和中观层次上,如社会团体、社区、企业、村级组织等,这就使直接参与成为可能。进入21世纪,民主甚至已经成为了现代社会人们的一种生活方式。

三是民主形式的日益丰富多彩。在古希腊时期,民主是一种直接参与式的民主。这种“简单的民主制不过是古代的公共会堂”,“人口增长和领土扩大之后,这种简单的民主形式就行不通了”。[②]更重要的是,需要由国家管理的公共事务复杂程度也空前提高了。这样,间接民主的各种具体形式就逐步被发明出来,其中最有代表性的形式是代议制民主。间接民主的出现,使民主形式的丰富多彩成为可能,也就增强了民主在实践上的适应性,从而使民主逐步走向了全世界。现在的一般情况是,根据实际情况的不同,注意直接民主和间接民主的有机结合。因为间接民主的民主程度低于直接民主,就贬损间接民主的意义,至少在学术上是外行的,在政治实践上是一种激进主义,是一种非历史的政治观点。

四是民主观念在空间上的不断扩展。据记载,在大约公元前500年古希腊的城邦就有了民主的宪法。亚里士多德在给国家进行分类时,就把民主作为第三种制度与君主制、贵族制并列。13世纪,

---

① (美)萨托利著:《民主新论》,冯克利等译,东方出版社,1998年,第11页。
② 《潘恩选集》,马清槐等译,商务印书馆,1982年,第243页。

瑞士最早的几个州出现了农民民主。16世纪，早期基督教关于人类皆为上帝之子女的信条，通过加尔文主义对政治生活产生了影响。17世纪，这种思想由移民带到了北美。选举优先于血统的思想、责任平等的思想、权利平等的思想和对人类理性的信念，在欧美一系列资产阶级革命中得到了实现和表现，并向各个方面——家庭、社团、学校、教会——扩展。[①] 19世纪，伴随着社会主义学说影响的扩大和广大人民群众为提高社会地位、生活水平的斗争的发展，民主思想的传播进入了新的阶段。第二次世界大战期间和之后，在反对法西斯独裁、大地主官僚资产阶级的斗争中，又出现了一批实行新型民主制度的社会主义国家。

通过分析民主的历史发展，不难发现，民主观念中心区的转移与整个世界的现代化进程大体上是一致的。这充分说明，民主的产生和发展是建立在一定的经济基础之上的。民主作为一种社会意识形态，建筑于一定的经济基础之上，服务于一定的经济基础，并随着经济基础的发展而变化。同时，民主的历史发展也表明，把民主当作一个一成不变的东西的观念是错误的，它是发展着的，也是可变的。在21世纪，不论是在世界其他地方，还是在我国，民主理论和民主的实践都一定会得到更大的发展。

二、现代西方民主的要点

“现代西方民主思想”作为一个被广泛使用的提法，它没有特定的内容、相对稳定的体系，也很难说出一两个最主要的代表人物。起源于古希腊，后来在欧美得到很大发展的现代西方民主，发展到今天，在西方已演变成一种文化、一种价值观念、一种理解社会政治问题的思维方式和多种多样的学术观点、复杂多样的体制。诸如多

---

① 参见李连江编译：“民主”，《教学与科研信息》（南开大学政治学系），1989年第3期。

元民主理论、精英民主理论、民主社会主义的民主理论、保守主义的民主理论、自由主义的民主理论等等,相互的差别是比较大的,如前所述,美国、英国、法国等国的政治制度之间的差别也相当明显。对这一切,难以从民主的角度,在一个非常短的篇幅中作出系统、全面的分析和介绍,因此,这里只简略地评价一下现代西方民主的要点。

(1)民主是一种以"多数决定(majority decision)"为特征的国家制度或政府形式。从亚里士多德的《政治学》开始,这一思想作为民主观念的核心内容之一,一直沿用至今。根据这一思想,有关社会或公共利益问题,凡需经表决决定的,按多数人的意愿去执行。在一定的情况下,比如涉及公共安全、公共秩序等方面,少数人要服从多数人的决定。这是关于民主的"多数原则"。但是,这不意味着凡是多数人的决定,少数人都必须服从。在不直接影响公共安全、公共秩序的情况下,少数人可以自行其是,少数人的意见应当得到多数人的尊重,以保证必要的自由。这是关于民主的"少数原则"。

(2)"直接民主"与"间接民主"相结合。古希腊的民主是直接民主,即全体公民都有权利参与和决定本城邦的政治、社会事务。但在一个人口众多、领土辽阔的国家或地区内,对任何事务都实行直接民主,其社会是承受不了的,结果只能导致事实上的非民主。因此,需要由间接民主来补充,即通过由公民选举并对公民负责的代表(如议员)和团体(如议会)行使政治决定权。由此,可以认为,间接民主不是对直接民主的否定,而是对它的完善;不是历史的退步,而是历史的进步。

(3)民主是一种社会自治制度。民主突出人的尊严,从某种意义上讲,是崇尚"政治个人主义"。这一原则的精神是:国家是由公民个人构成的集体,而不是超越于他们之上的东西;政府是实现各个公民意志的手段和工具,而不是相反。所谓"政治个人主义"的基本含义是;相信每个公民对其个人的权益有着良好的判断能力;可

以由个人、企业、社团、社区等自己办到的事情,政府不必干预。[①] 现代民主意味着,不论种族、性别、社会地位和社会关系,每个人的个人权利和个人事务都应当受到尊重,享受平等的社会待遇;判断人的价值的唯一准则,是既定环境下的个人能力以及为社会作出的相应贡献。

(4)民主意味着公民应具有了解权、知情权和宗教、信仰、出版等自由。在现代西方的民主思想中,民主和自由是紧密联系的。在民主制度下,公民可以自由地得到有关公众利益的各种信息和数据,即常说的"政治透明度"。此外,公民还具有宗教、信仰、出版、结社的自由。

(5)民主是一种旨在缩小社会差别和提高社会福利的制度。这是一部分西方思想家的看法,至少社会民主主义者和左派人士持这种观点。但在多数西方思想家看来,作为一种政治制度的民主,主要不是体现在分配领域和生产资料的所有制方面,而一般是着眼于创造平等的机会。人人平等,并不意味着所有的人都一模一样,都过同样的生活,更不意味着要靠社会压力和政治措施达到这一点。民主意味着国家和政府在尽力缩小公民的性别、种族、财产、出身等差别的基础上,鼓励公民在为生存和发展而奋斗的过程中获得利益。

(6)民主是参与和秩序的统一,民主与法制是一致的。民主是负责任的行为;民主要求成熟的公民。如果把民主和法制分开,把参与和秩序分开,就什么也得不到。轻视法制,对民主和自由事实上都是有害的。因为保护多数人意志的实现和保护少数人的人权都需要有制度上的保证。民主制度的成功,最终要依赖于公民个人的责任感。

(7)民主是一种"修错机制",承认民主就是承认人有犯错误的

① 参见张光:"政治个人主义",《天津日报》,1988 年 9 月 1 日。

权利。民主意味着公民对各种方案或各派别的政治领导人有充分的选择自由。其选择结果可能是正确的,也可能是错误的。信仰民主的人们相信,在民主的条件下,人们完全有可以通过民主程序在政治过程中不断修正错误,调整自己的决定,包括更换政府领导人。

(8)民主就是要在宪政的框架内实现"以权力制约权力"。现代西方的民主是和宪政联系在一起的。英国是立宪君主制,没有成文宪法,但和美国等国家相比,差别不在于有无宪法,而在于宪法的形式不同。与此同时,多数人还把分权和制衡看作一种民主制度。不论是对多数人的权力,还是对少数人的权力,都应当加以必要的限制,否则,都可能引起专制或暴政。近300年来的史实也证实了分权与制衡对专制与擅权的有效限制。

(9)民主离不开公职竞选。西方人把公职竞选看作民主制度的缩影和标志。几十年来,西方国家对选民在性别、种族、文化程度、财产状况等方面的限制逐渐减少,体现了公职竞选与现代民主思想发展之间的联系。

(10)民主与多党制度是不可分离的。现代发达的西方国家普遍实行多党制或两党制。它们认为,多个政党的存在,对于限制和监督执政党和政府,对于决策的科学化,对于充分反映社会各方面的意志是必不可少的。因而,惯于站在西方立场上看待自己的不少西方学者,一般都把一党制排除在民主政体之外。

三、现代社会主义民主的要点

社会主义民主,是无产阶级的政治统治,是社会主义的国家制度。马克思、恩格斯、列宁等马克思主义经典作家,都有着丰富的民主思想。改革开放以来,我国的政治理论工作者也从各个方面对社会主义民主问题进行了大量研究。究其共性,现代社会主义民主思想大致在以下若干方面与现代西方民主理论明显地区分开来:

(1)社会主义民主首先是一种国家制度或国家形式,或者说是

“无产阶级的政治统治”。对此,列宁曾有过一个比较具体的提法,这就是,民主不是简单地指少数服从多数,而是“少数服从多数的国家”[①]。很显然,在马克思主义政治学的理论体系中,它首先是把民主理解为社会成员的政治统治地位问题,而统治程序问题不能与统治地位问题相并列。

(2)民主是有阶级性的。这是马克思主义民主观和现代西方民主学说最明显,也是最本质的差别。社会主义民主作为推翻资本主义制度的政治结果,属于最高历史类型的民主,因而,从本质上说,它应当是对资产阶级民主的辩证否定。强调民主的阶级性、特殊性,认为民主总是具体的,而明确批评“超阶级”的民主观点,反对抽象地讨论民主问题,反对过多渲染民主的普遍性方面,列宁的一个观点最为典型:“只要不同的阶级存在,就不能说‘纯粹民主’,而只能说阶级的民主”,“‘纯粹民主’是自由主义者愚弄工人的谎话”。[②]

(3)民主与专政、民主与集中是不可分离的。单独和抽象地谈论民主是不科学的,谈民主必须同时谈集中,民主的目的是集中;谈民主必须同时谈专政,对一部分人的民主,就是对另一部分人的专政。比如,在我国就国体而言,民主与专政是统一的,就是“人民民主专政”;就政体而言,民主与集中是统一的,就是国家机构的组织原则“民主集中制”。

(4)“直接民主”与“间接民主”相结合。社会主义国家的全体人民都应当享有广泛的民主权利和直接参与、管理基层政权建设及自己劳动单位的各种事务的权力,前者指言论、出版、集会、结社、示威、信仰等自由权利和申诉、建议、控告等权利,后者是指群众自治、民主管理等等。同时,社会主义民主还大量地表现为“间接民主”,如议行合一制度所肯定的人民通过自己选出的代表对国家事务拥

---

① 《列宁选集》(第一卷),人民出版社,1972年,第272页。
② 《列宁选集》(第三卷),人民出版社,1972年,第629页。

有全权,间接选举人民代表和各级政府工作人员等。间接民主和直接民主一样,也完全能够代表人民群众的根本利益。

(5)民主必须与公有制相结合。大多数社会主义国家的政治学者之所以对社会主义民主有信心,其基本依据就是,这一民主是以公有制为主体的社会主义经济基础为前提和条件的。正是这一点,决定了社会主义民主的两个重要的优越性——广泛性和真正的平等性。

(6)民主建设必须在马克思主义政党的领导下进行。这方面最通常的提法是:“党的领导是建设社会主义民主的根本(或可靠)保证。”没有这种领导,民主建设就会走向自由化、无政府主义、“大民主”和资本主义。

(7)坚持民主的内容与民主形式的统一。在社会主义国家理论界曾长期忽视对民主形式的研究和建设。近年来,对此普遍有所加强和改进,并成为政治体制改革的重要方面。这两个方面的统一主要表现为民主的制度化和法律化,表现为实现民主的途径的丰富和畅通。

四、资本主义民主和社会主义民主的区别

如前所述,社会主义民主和资本主义民主作为两种不同类型的阶级民主,在实践上和理论上都有着明显的区别。如何正确地理解、阐述这种区别,不仅是一项重要的理论工作,而且在中国的民主进程中有着重要的实际意义。当代中国的民主化进程有着鲜明的民族特色。它和与之共存的资产阶级民主既有相互斗争的一面,又有彼此借鉴的一面。不能夸大这一区别,但也不能抹杀这一区别。因此,不能不对社会主义民主和资本主义民主作一比较研究。

资本主义民主就是在雇佣劳动的基础上,通过垄断资产阶级掌握的国家政权,把公民所享有的各种民主权利统统纳入为资本主义国家和垄断资产阶级利益服务的轨道。社会主义民主是在公有制

的基础上，通过工人阶级政党所掌握的国家政权，使人民群众真正享有广泛的经济民主、政治民主和社会民主权利。资本主义民主是作为封建专制主义的对立物出现的，在历史上起过进步作用。它在政治上、道义上已经打倒了专制制度。社会主义民主和资本主义民主目前在时间、空间上是并存的，但是在历史发展的逻辑上，社会主义民主是处于更高的时代层次上的，它的历史使命是创造出人类历史上更高级的民主制度和民主的社会生活环境。由于存续的时间短暂等原因，社会主义民主还很不成熟，也确实存在某些问题，但这并不妨碍我们通过比较，来分析和认识现代民主发展的一般规律。

社会主义民主和资本主义民主的区别，是通过以下几个方面体现出来的：

第一，社会主义民主和资本主义民主赖以存在的经济基础是根本不同的。

政治民主，“归根到底，取决于该社会的生产关系”[①]。社会主义民主的经济基础是生产资料公有制，这就决定了这一民主必然会以保卫公有制和全体人民的共同利益为根本任务。相反，资本主义民主的经济基础是生产资料的资本家私有制，这也就决定了这一民主必然会以维护私有财产和少数人的特殊利益为根本目的。这是社会主义民主先进、优越于资本主义民主的最关键之处。就法律条文和国家形式而言，资本主义国家的所有公民似乎和社会主义公民一样享有广泛的民主权利。但是，资本主义国家的大多数公民和少数公民即资本家阶级在经济上处于很不平等的地位。垄断资产阶级利用自己的经济地位，牢牢地控制了大众传媒和国家机器的运行。这就使得资本主义国家的劳动人民在行使民主权利的过程中会受到种种限制。建立在不平等的经济关系之上的“平等的”政治权利无疑是不牢靠的。相反，社会主义制度则从根本上排除了经济地位

① 《列宁全集》(第32卷)，人民出版社，1958年，第69页。

和政治地位、经济权利和政治权利相互背离的趋势。正是在这一点展示了社会主义民主的广阔前景。

第二,社会主义民主和资本主义民主实现的广泛程度和真实程度是不同的。

资本主义的政治制度是对西方社会现存社会关系的客观反映。但是,这种反应是以资产阶级的意志、愿望等主观形式表现出来的。资产阶级不仅要首先把那些对自己有利的社会关系以法制的形式确定下来,而且这些法制在实施的过程中随时受到其代表人物主观倾向的制约。这就在很大程度上使多数人的民主权利成为了空洞的东西。在社会主义国家,由于政治民主建立在平等的经济关系这一牢固基础之上,法律规定的公民民主权利才有可能成为现实。据统计,在我国享受完全民主权利的人占全体公民的 99.9% 以上。总之,从发展上看,社会主义民主的显著特点是法理和实际、形式和内容的统一。

第三,社会主义国家和资本主义国家在实现其社会、政治民主的方式上有着原则的区别。

资本主义民主的实现有其特殊方式,如分权与制衡、多党制度等等。诸如此类的民主形式有两个共同的特点。一是相互制约的消极性。西方国家许多政治形式的奥妙在于,它们力图以彼此之间的相互削弱、制约和防御,来达到制止擅权、专断现象的目的。这种做法对于限制专制虽有一定效果,但不可避免地导致一系列"官场病"的出现。二是崇尚个人主义、自由主义和多中心主义。在不危及整个制度的前提下,社会成员可以以各种方式追求自己的独立性。这种做法使西方国家经常处于局部危机的状态,其结果是劳动人民所享有的民主权利被扭曲,而"金钱民主"成为资本主义民主的写照。

社会主义国家也有其实现民主的特定方式。以我国为例,有民主集中制、民族区域自治、共产党领导下的多党合作制等。这些制

度都体现着高度民主与适当集中的有机结合，以保证共和国的一切权力属于人民。近年来，我国又出现了村民与社区自治、社会协商对话制度等一系列保证人民群众有秩序地充分表达自己的民主意志，参加社会管理的新形式。

应当肯定，资本主义民主对于限制专制、保证公民的起码民主权利是有一定作用的，它的一些具体做法还可以为社会主义国家所借鉴。随着历史的前进，特别是随着社会主义国家的改革和开放，社会主义民主制度的潜力、前途，它和资本主义民主的显著区别一定会愈发显现出来。在经过长期的发展之后，社会主义国家完全有可能创造出更加完善的政治民主制度。

第二节　中国的社会主义民主政治建设

一、中国的民主进程与中国的现代化

建设高度的社会主义民主，不仅是当代中国现代化建设总体布局中的一个重要目标，而且是达到其他重要目标的政治保障，也是社会主义的题中应有之义，是正在走向全面现代化的中国社会发展的客观要求。当代中国的民主化既要从全面现代化的整体性事业中获得发展自己的力量，又对于社会主义经济生活的发展，对于科学文化的繁荣与人才的迅速成长，乃至对于我国社会的全面改造都有着不可替代的保证和支持作用。

（一）民主进程与经济发展

从总体上说，经济发展，包括资源配置方式的调整和经济发展水平的提高，与政治发展特别是民主进程之间具有显著的相互促进、相互制约的密切关系。在当代中国这个民主化程度和经济发展都还不高的特殊环境里，这一点表现得尤为明显。

对中国来说，现阶段最引人注目的变化就是社会主义市场经济

体制的初步建立。市场经济的发展是带有根本性和决定性的，它改变了人民民主的社会经济基础，或者说为人民民主提供了新的适宜的经济基础。市场经济在以下方面作为人民民主的基础而存在并发挥作用。第一，市场经济与民主制度之间存在某种联系。市场经济被公认是一种理性化、规范化或制度化的经济形式，所以，“现代市场经济与现代社会的政治民主之间具有一种必然的逻辑蕴涵关系，即是说，市场经济必然要求以政治民主作为其社会政治条件或‘支撑系统’之一种，而政治民主也必定建立在市场经济的基础之上”①。第二，市场经济倡导自由竞争，有利于公众和社会权利意识的增长，从而为人民民主提供适宜的民主意识。第三，市场经济有利于社会的发育和社会组织的成长，从而为人民民主提供社会组织基础。第四，市场经济改变了许多陈旧的观念，促进了政治文化的良性变化。与此同时，中国的经济发展水平也显著提高了。

但是，社会经济生活的现代化与政治生活的民主化并不是天然一致的，它们之间的过渡要经过一系列中介环节，它们之间的协调发展也需要有先进的社会制度来保证。经济现代化与政治民主化是两个有着各自特殊规定性的过程：前者要求按其固有的客观经济规律自行运转，后者则主要依赖个人或社会集团对客观政治生活过程的主观控制和操作；前者追求经济增长率的不断提高，后者则以制度和意识形态的相对稳定为目标；前者的运行主要是通过金融、货币、财政、税收等手段，后者的运行则主要依靠法律、行政命令、道德规范和舆论宣传等手段。这种运行机制上的差别，使得经济现代化和政治民主化之间除了具有相互促进的一面以外，还有彼此制约和相互矛盾的一面。但是，当代中国的社会主义性质决定了它们的共同发展方向，决定了它们之间的矛盾的非对抗性质。随着我国经

① 万俊人：“市场经济与民主政治——从经济伦理的角度看”，《哲学研究》，2000 年第 4 期。

济发展和民主化进程的同步进行，那种曾经存在过的劳动者作为生产资料所有者的地位与他们对生产资料的实际支配权之间，人民群众的主人翁地位与他们管理国家、管理社会事务的权力之间的某种程度上的暂时背离，一定会在建设中国特色的现代化建设事业的过程中得以克服。

当代中国经济转型和经济发展，是推进民主化进程的强大物质力量。当代中国的民主化事业归根到底取决于社会生产力和商品经济关系长期、稳定的发展。因为只有随着劳动生产率的提高，人们生产必需的生活资料所花费的时间大大减少，才可能有足够的时间和精力去学习参与管理所必须具备的知识，去直接参与对国家和社会的管理。没有这一客观基础，全体公民的直接参与难免带有空想性质。

社会主义民主的发展也必然会促进社会经济的进步。这种促进作用突出体现在两个方面：一是，政治民主化对于经济现代化最显著的促进作用，就是发展社会主义民主有利于充分激发人民群众建设社会主义的创造性和主动法。要实现劳动者在生产经营活动中的自觉纪律，要使他们由衷地关心其劳动组织的集体成果和发展前途，关键是要让劳动者通过掌握对劳动组织的决策权力，使他们感到自己真正成为主人；关键是要实现经济民主，切实做到生产资料所有权的社会化，实现按劳分配和按贡献分配。二是，民主政治的建设可以促使经济体制改革向纵深发展。经济体制改革的主要内容就是发展市场经济和鼓励平等竞争，扩大经济单位的自主权，向着所有权与经营权、政府与企业相分离的方向发展。这些巨大转变的实现，都要求劳动者特别是各级负责干部具备相应的民主意识、平等观念，都要求政治生活的民主化，包括干部人事制度的民主化、地方和基层单位管理的民主化来开辟道路。现代民主理论认为，地方和企业自己能管的事情都应由地方和企业来管；企业管不了的事，政府来管；地方管不了的事，由中央政府来管。这种被越来

越多的人理解的观点,是对那种所谓“大权独揽,小权分散”的观点和长期形成的条块分割的经济管理体制的一个有力冲击。总之,正在深入发展着的经济体制改革和迅速提高的生产力水平既为当代中国的民主化进程创造着物质条件,又要以民主化的实现来作为自身进一步发展的思想、政治条件。

(二)民主化与科学文化的发展

民主政治的建设历来是推动科学文化事业发展的重要力量。近代意义上的民主和科学是在资产阶级革命过程中一同产生的,并同时成为新兴资产阶级反对封建专制的主要武器。在近现代的中国,“德先生”和“赛先生”也是相互伴随,共同作为中华民族走向新世界的推动性力量进入中国社会的。在当代中国,民主和科学的联盟将更加巩固、更加自觉,特别是正在加快的民主化进程,无疑会以前所未有的力量,把我国科学文化现代化事业迅速地推向前进。

从中外历史看,政治民主化的发展速度,总是和科学文化事业的发展进程、速度密切相关的。在近代西方国家,与文艺复兴和启蒙运动一同产生的资产阶级政治民主化运动,通过对封建专制制度和封建神学统治的否定,极大地促进了西方科学文化的发展,显著地提高了民族的思想、文化和科学素质,诞生了一大批在思想能力、性格和热情方面,在多才多艺和学识渊博方面都十分杰出的文化巨匠。在我国五四运动以后,特别是在中华人民共和国成立以后,随着封建、半封建政治统治的倒台和五四民主精神的传播,我国的科学、技术、文化、教育事业获得了初步的发展,造就了一大批在近现代中国发挥了栋梁作用的人才。但是,在十年浩劫期间,政治生活的冲击和科学文化领域的新专制主义的干扰,破坏了我国科学文化的发展,耽误了人才的培养,延误了追赶世界先进水平的时机。历史的经验和教训告诉我们,民主与科学的关系是一荣俱荣、一损俱损的关系,没有政治民主的充分发展,就没有科学文化水平的迅速、全面提高。

社会民主化对科学文化的促进作用是多方面的。首先,社会的民主化可以为科学文化的发展创造适宜的社会条件。科学是为人类造福的事业,但同时又是对一切专制、特权和愚昧的否定,因此,科学文化发展的道路从来是不平坦的。科学的发展,除了依赖于科学工作者本身对科学规律的认识不断提高以外,还在很大程度上取决于科学工作者克服来自于科学领域之外的种种压力和挑战,取决于他们所处的社会环境。在一个民主、和谐、开放型的社会中,广开言路,广开才路,广开学路,平等竞争的环境必然会促进科学文化的繁荣。其次,社会的民主化还可以为科学文化的发展提供有力的法制保障。法制对科学文化的发展从来不是无所作为的。我国历史上的封建统治者把科学技术视为"奇技淫巧",明确规定除为皇室、显贵服务的部分以外,一律不准"擅兴"。西方中世纪的封建主也曾通过宗教裁判所把许多科学精英送上断头台。相反。由于近现代国家普遍重视运用法制手段,如专利制度、版权制度、义务教育法规等支持和保护科学文化事业,使人类所拥有的知识总量得以迅速增长。

社会的民主化是科学文化发展的重要推动性力量,同样,也对千千万万人才的迅速成长有着重要的作用。

现在,从知识界到政界,人们都愈来愈强调,人才不仅是指单个个体在知识、技能等方面的一定状态,而且是一个社会概念。人才在社会中产生,为社会服务,因此,人才的迅速成长离不开社会为他们提供的条件。在人才所需的各种社会条件中,民主的而不是专制的,开放的而不是封闭的,和谐的而不是充满冲突的社会政治体系、政治气氛对于人才的成长具有关键性的作用。一个人才辈出、群星灿烂的社会,往往是该社会政治文明状态的反映;相反,在一个专制、封闭、动乱的社会中,不仅人才在数量上无法和前者相比,而且那些顽强成长起来的人才也往往由于恶劣环境的压力而发展畸形化。因此,一个民族,一个国家应当从社会长期发展的战略高度来

努力创造适合人才成长的社会政治条件。

十一届三中全会以来,党和国家在尊重知识、尊重人才方面做了大量工作。社会主义制度为人才的迅速成长开辟了良好的前景。今后人才问题的进一步解决,在很大程度上将依赖于作为政治体制改革重要组成部分的干部人事制度向科学化、民主化、法制化的转变。为了充分发挥人才的作用,必须本着机会均等、注重能力的原则让人才在适合他们志趣、特色的岗位上愉快地从事创造性劳动,并允许他们作有规则的流动。社会民主化进程的加快,必将为当代中国带来前所未有的人才辈出的局面。

(三)民主化与我国社会整体系统的改善

我国的各项改革工作,集中到一点上,就是全面地改善中国社会的整体系统和整体功能,使之适应社会迅速变化所带来的种种新事物,推动自身的前进。但是,各方面的改革在其中的具体作用是不同的。经济体制改革是基础,作用重大。精神文明建设着重解决的是社会意识形态和社会心理层次上的问题,对于改变民族的精神风貌有着不可低估的意义。这里,我们说的是政治体制改革——用高度民主、法制完备的社会主义政治体制去冲击、代替旧体制的关键意义。

第一,民主化将完善中国社会发展的动力系统。发展生产力是推动社会前进的基本动力。目前,实行社会主义市场经济,实行按劳分配和多种分配方式并存等都是调动人的积极性、发展生产的重要手段,但却不是唯一的手段。创造条件,让群众更多地了解和参与法制建设,满足他们萌发的民主要求,也是调动人的积极性的重要方式。有人曾设想,待温饱问题解决后,群众的劳动热情和社会的持久安定将不成问题。但有调查表明,在生活普遍改善的近十几年职工的劳动积极程度并不高,其原因一个是对社会上出现的分配不公和某些政治腐败现象的不满,另一个就是对政治民主化和政治稳定有所期待。我国的民主化工作将直接解决这个问题。

第二,民主化将使我国的社会阶级阶层结构趋于多样化。20世纪70年代末,我国的社会结构呈现出单一化的格局,全体社会成员分属于工农两大基本阶级。经济体制改革使单一的社会结构趋于多样化,使不同的利益群体的不同利益和要求得以发展,而社会民主化所必然带来的信息量的大幅度增加和人们更多的知情权、参与权,又使不同利益群体间的利益冲突得以强化并公开表现出来。这种新的社会矛盾和社会结构,是推动社会的正常分化和向前发展的一股重要力量。

第三,也是最重要的一点,民主化进程正在深刻地改善着中国社会的整体系统。人类社会生活包含着社会经济生活、政治生活和精神生活三个重要方面。社会进步最终要归结为这三者在经济发展基础上的协调发展。毋庸讳言,当代中国社会的这三个方面之间尚未建立起理想、稳定的协调关系。这很不利于现代化事业。在现代,民主观念已大大超出了政治领域,经济民主、社会民主、学术民主等概念都已为人们所普遍接受。所以,政治民主不仅是一个相对独立的领域,而且具有协调三大领域的关系,总揽全局的作用。总之,从十一届三中全会开始的民主化进程,肯定会全面改变我国社会的精神面貌和社会气氛,促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设的发展和公民素质的提高,把中国社会推向一个新的历史阶段。

二、中国民主化的实质

(一)中国民主化的历史前提

社会的民主化是当今世界各种历史类型国家的共同发展趋势。但是,对于特定历史条件之下的特定国家,民主总是具体的。不仅社会主义民主和资本主义民主有着本质的区别,而且同一历史类型的不同国家之间,民主建设也会由于其国情的不同,在实现的程度、方式等方面产生显著的区别。我国的政治民主建设,作为中国特色

的社会主义现代化事业的重要组成部分,无疑有着鲜明的民族、历史特点,不能不从当代中国的特定历史前提出发。

中国的特殊经济生活状况是社会民主化的基本历史前提。到20世纪末之前,我国一直是一个农民占人口大多数的国家。新中国成立以前,我国长期处于自然半自然经济状况,不仅生产力水平低下,而且缺乏必要的社会分化,有着浓厚的封建政治、经济传统。在这种经济条件下,人们对民主问题的反应必然十分冷淡。新中国成立以后,人们长期生活在以单一公有制为基础的,自然半自然经济并未完全瓦解的计划经济环境中,人们对民主问题的反应也往往不那么敏锐。十一届三中全会以后,我国的经济生活发生了一系列有助于民主因素增长的变化。农村从自然半自然经济向商品经济的迅速转变,使第一次有了生产和生活的自主权,并被纳入广泛社会生活轨道的中国农民开始拥有了争取自己社会、政治权益的经济后盾。这个巨大的历史转变,对当代中国的民主化进程是一个根本性的推动。在城市,商品经济的发展、横向联合的增加、竞争范围的扩展、劳动者和企业独立利益的增强、单位制度的变化等,产生了强烈的要求加强政治民主建设的呼声。

我国历史上的经济生活状况对民主进程的不利影响,我国目前经济生活对民主进程的推动,都对我国的政治发展起着制约作用。这就使得人们对政治生活的要求出现了某些暂时的不协调现象。理论界通常把这种不协调现象区分为三种具体的情形,即一部分思想比较敏锐、知识水平较高的社会成员对民主建设持十分积极的态度;一部分人由于各种原因对民主问题不感兴趣;在那些对民主建设抱有很高热情的人中间,又有一些人本身并不了解民主建设的固有规律和特点,甚至力图用不民主的办法达到"民主"的结果。这种不协调的现象显然与我国民主化进程的特定历史前提直接相关。

我国社会阶级阶层关系和社会结构的新变化,是当代中国民主化进程的另一个基本历史前提。本书已经指出,当代中国社会阶级

阶层关系和社会结构的基本特点是，剥削阶级作为一个整体已经被消灭，阶级斗争不再是社会的主要矛盾，不同社会阶层、不同社会利益群体之间的矛盾则开始上升到较为显著的地位。随着那些推动政治发展所必需的社会力量特别是强大的工人阶级和知识分子阶层的逐步成长、庞大的农民群体以及其他低收入群体的逐步分解，将带来社会结构的实质性变化和有效进行政治体制改革所必需的运作空间。作为20世纪末中国发生的一个最伟大的历史事件，农民的分化扩大了工人和各种"新阶层"的发展空间；伴随着现代化进程，乡镇企业职工和农民工也快速拉大与其母体——农民阶级的距离。这都从根本上压缩了千百年来所形成的非民主、非法治因素的生存空间和社会基础。

随着工业化进程的推进和市场经济体制的完善，乡镇企业职工和农民工将不断融入工人阶级之中；专业技能和文化素养的提高将使白领工人数量大大增加。中国将出现一个不断壮大的中等收入群体来充当社会稳定的中流砥柱。可以预见，到21世纪中叶中国将出现一个3亿左右的工人群体。拥有世界上人数最多的工人阶级和日益扩大的中间收入阶层，将成为加快民主化进程的重要物质保障。

个体劳动者、私营企业主、外企职工等阶层的发展激励着社会成员从体制内向体制外流动，民间社会力量进一步壮大；公务员"四化"速度的加快，为建设一支较高素质的公务员队伍，培养一批善于治国理政的优秀人才，从权力运行主体上保证政府绩效的提高和行政能力的优化提供了内生动力。

（二）中国民主化的目的是全面确立人民群众的主人翁地位

列宁指出："胜利了的社会主义如果不实行充分的民主，它就不能保持它所取得的胜利。"①邓小平也指出："我们进行社会主义现代

① 《列宁全集》（第23卷），人民出版社，1958年，第70页。

化建设,是要……在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主。”[①]党的十七大报告明确指出:“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。”这表明社会主义民主政治建设已经成为党和国家的重要任务。十七大报告同时指出“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心”,建设社会主义民主,就是要努力实现人民民主。

中国的社会主义民主必然是人民民主,即由人民群众当家作主。在社会主义社会,人民群众对社会进行民主管理的权力将逐步真正为他们所有。这是社会主义民主和我国民主化建设的根本内容。

确立人民群众在当代中国社会生活中的主人翁地位,就是要明确地规定人民群众是社会主义民主,包括经济民主、政治民主和社会民主的唯一主体,就是要切实地拓宽、疏通他们参与的渠道。人民群众的主人翁地位是实际的,还是“口头”上的,评判的标准就是他们是否能够真正地参与国家和社会管理。人民群众被抽象地赋予了最高类型的民主权利,但管理国家和社会的决策权力却过分集中于领导者个人,是国际共产主义运动中长期存在的一个严重缺陷。固然,社会需要一部分人专门从事公共事务的管理,人民群众也不可能对一切具体的政治、经济、社会事务都有详尽、成熟的意见。但是,人民群众对于国家特别是本地区、本单位的重大问题、对主要负责人的任免享有决定权,不仅是可能的,而且是必须的。要克服决策权过分集中等违反社会主义民主原则的现象,就必须避免形式主义的民主,同时也不能把民主权利的行使仅仅局限于对领导者工作的赞成或批评这种简单的方式,而应当鼓励和支持人民群众充分运用表决权、选举权、监督权,全面参与国家特别是本地区、本单位的决策与管理。

---

① 《邓小平文选》(第二卷),人民出版社,1983年,第322页。

确立人民群众的主人翁地位,必须对群众与领导、不同意见和统一意志的关系有一个正确的认识。毫无疑问,人民群众是国家的主人,干部是人民群众的公仆。民主不但不是正确领导的对立物,而且是正确领导的基础和条件。人民群众总比领导者个人拥有更多的信息,他们对于社会变化的自我调节能力也总比领导者要强。由于"人民群众"是一个由各行各业的公民所组成的群体,他们的负责任的意见、要求也往往是多样的。各种不同意见包括正确意见和错误意见的冲突,都不是对民主的否定和破坏,也不是对人民群众统一意志的干扰和分化,而是实行民主所带来的必然的、正常的结果,有利于形成真正的人民群众的统一意志。只要坚持少数服从多数的原则,坚持平等协商、调查研究的方法,就一定能够在民主的基础上使各种各样的来自于人民群众的意见和要求形成科学、全面的政策和策略。

总之,确立人民群众的主人翁地位,是中国的社会主义性质所决定的。保证人民群众行使他们所不可剥夺的民主权利,是检验中国社会民主化进程状况的根本标准。在政治体制改革中,加强社会主义民主和健全社会主义法制的全部工作,都要围绕确立人民群众在政治生活、经济生活等社会生活的一切方面的主人翁地位这一根本点来进行。

三、民主建设与法制建设的关系

现代政治的发展既要求民主化,也要求法制化,要求民主化与法制化的有机结合和相互促进。具体地说,民主化表现为参与,法制化表现为秩序。它们的统一就是在党的领导下,人民群众有秩序地参与,二者缺一不可。只讲参与,不讲秩序,是无政府状态,即"大民主";只讲秩序,不讲参与,则会走向专制主义。所以,我们要把通过健全法制,为广泛的参与提供合法、有效的途径作为一件重要的工作,以便为我国政治民主在下一个历史阶段的更大发展奠定坚实

的基础。

列宁曾经指出："民主是一种国家形式。"[①]民主制度属于国家形式的范畴，它由国家的阶级内容所决定，又表现国家的阶级内容。当代中国民主化实质的体现，民主意识的培养，政治体制改革的成败，最终都要以民主制度的健全程度为标志。

目前，法制建设是我国政治生活中的一个突出薄弱环节。所谓在社会主义初级阶段上层建筑尚不成熟，主要就是民主与法制尚不健全。我们曾经长期忽视作为国家形式的法制建设的意义，似乎形式无关紧要。其实，恰恰由于它们是形式，也就更加复杂多样，同时，离开具体的法制建设去孤立地谈论阶级的民主，往往使这种民主由于缺乏现实的制度保证而丧失意义。因此，我们必须一手抓民主，一手抓法制。

健全民主制度是全面确立人民群众主人翁地位的可靠保证。任何民主制度，都不能简单地、抽象地依靠对其正义性、合理性、进步性的逻辑论证来确立，它在理论上的规定必须通过适当的外在形式——制度表现出来，巩固下来。在当代中国，我们不仅要充分肯定人民群众的主人翁地位，而且要不断完善各种保证这一地位的法律和制度。当前，不断完善民主制度，对于政治体制改革成果的巩固有重要意义。改革的成果不仅要以新观点、新方案、新政策的形式来体现，而且要用新法律的形式"固定"下来。没有这一点，改革就无法深化，改革的成果就不能得到巩固。总之，民主制度作为民主观念的产物，应当成为当代中国民主化进程中一个又一个里程碑。

法制的健全要通过多种途径、多种办法来实现。第一，我们要巩固和完善现行体制的优势和特点。我们一方面要坚决改革现行体制中那些不适应发展商品经济和推进民主化进程的因素，另一方

① 《列宁选集》(第三卷)，人民出版社，1972 年，第 257 页。

面又要发扬人代会制、共产党领导下的多党合作制等符合国情和体现民主精神的东西,并通过总结经验不断予以完善化。第二,积极探索群众参与管理的新形式。经济、政治生活中的新情况需要新的政治形式来为之服务。近年来出现的社会协商对话、“党政分开”、公务员制度、国家司法考试制度等,都将在不同的方面起到加强民主和健全法制的作用。第三,积极借鉴西方国家民主与法制建设中能够为我所用的因素。我们在建立适应商品经济和社会化大生产的政治机制、规范党政关系、分解干部队伍、完善选举制度等方面完全可以有选择地学习外国的经验和长处。

四、中国的民主化是一个历史过程

在当代中国,实现政治民主化不仅是科学社会主义的一般要求,而且有着特殊的必要性。经过艰苦卓绝的斗争,我国取得了民主革命的胜利,但应看到,在民主革命中,为了克服灾难性的民族危机,革命者的主要精力不得不着重于解决民族解放问题,因此遗留下来了一部分民主改革的任务,需要在社会主义时期继续完成。同时考虑到我国在历史上较少民主生活的传统和多年在经济文化方面比较落后,就不能不承认:政治民主化的建设是一个长期而艰巨的历史过程。

(一)民主化是一个历史过程的理论依据

我国社会的民主化之所以是一个历史过程,最根本的理由就在于生产力的发展和社会进步本身就是一个历史的过程,而人们的政治素质、民主要求乃至社会的政治上层建筑都是由生产力状况所决定的。虽然,新中国成立后完成的三大改造改变了中国社会的结构,但这是通过政治手段改变的,并不是经济与政治协调发展的结果,而且在社会力量的发育等方面,也是很欠缺的。也就是说,民主建设的社会条件非常缺乏。综观各国制度变迁的历史,可以发现,民主的社会基础建设与民主建设本身同等重要。我们相信中国民

主建设具有良好前景的一个重要依据，就是中国经过30年的产业结构调整、经济形式多元化和城市化进程，已经形成了一个健康、积极的社会结构基本面。①

同时，国内外的许多事例表明，只有随着生产和教育科学文化事业的发展，人们获得生存和享受所必需的物质资料所花费的时间和精力大大减少，参与国家便利，才可能从根本上解决广大民众经常性参与管理国家和社会事务的问题。比如，到2006年6月，中国的网民已经达到2.53亿，绝对规模跃居世界第一位；19.1%的互联网普及率已接近21.1%的世界平均水平；网络新闻用户也达到了2.06亿；网民中女性比例为46.4%。② 在这种社会精神生活条件下，不推进民主是不可能的。

民主化是一个历史过程，还在于民主的发展有其自身的内在规律性。民主也是质和量的统一。所谓"最高类型的民主"，就是关于民主的质的规定性的范畴，指我国民主制度的社会主义性质，所谓"高度的民主"、"初步的民主"，则是关于民主的量的规定性的范畴，指的是民主的程度和范围。相反，流传已久的"大民主"，既不是对民主质的规定，也不是量的规定，而是一个思想极端混乱、含义十分不清的非科学概念。民主有高低之分，没有大小之别。当代中国的民主既是高级的民主，又处于民主建设的初级阶段，因此，当前我们的任务是，坚持社会主义民主的性质。不断提高这一民主的程度，扩大它的范围，努力建设高度的社会主义民主。

当代中国的民主化表现出显著的渐进性，即一般表现为逐渐的进步和提高。把民主进程搞成一种外部的政治冲突，不符合大多数人的愿望，不利于现代化建设。当代中国的民主化还表现出显著的阶段性。不同类型的民主发展呈现出不同的阶段性，同一类型的民

---

① 参见朱光磊等著：《中国社会各阶层分析》，天津人民出版社，2007年。

② 中国互联网络信息中心："第22次中国互联网络发展状况统计报告"，《市场信息报》，2008年7月29日。

主发展也有阶段性。强调民主的渐进性和阶段性，是为了突出民主发展中循序渐进的特征，而循序渐进的目的在于“进”，也就是说，有步骤、分阶段地推进我国的民主化进程，最终是为了埋葬封建专制主义的残余影响，创造出比西方国家更为完善的现代民主政治制度。正如邓小平所指出的：“即使搞普选，也要有一个逐步的过渡，要一步一步来。……因为我们有十亿人口，人民的文化素质也不够，普遍实行直接选举的条件不成熟。其实有些事情，在某些国家能实行的，不一定在其他国家也能实行。我们一定要切合实际，要根据自己的特点来决定自己的制度和管理方式。”①

（二）民主化的过程就是人民群众的民主意识不断增强的过程

我国的民主化是一个较长期的历史过程，在很大程度上是由于人民群众民主意识的培养也是长期的。民主建设和任何事物的存在、发展一样，也是有条件的。推进民主进程的重要主观条件，就是公民普遍具有现代民主意识。高度的民主要求成熟的公民，而成熟的公民是以具有民主意识为重要标志的。

所谓民主意识，就是指公民的民主自觉性，即公民对民主政治发展规律性的认识。现代民主意识表现为公民个体对自己依法所享有的民主权利的自我意识、正确理解和运用，表现为人民群众整体对民主建设的客观规律性和现代民主理论的正确认识和把握。

由于我国长期处于自然经济和半自然经济及思想文化的封闭状态，经济文化事业的发展比较落后，至今干扰和制约现代民主意识、民主习惯形成的旧政治观念、旧政治行为习惯仍然存在，从而使我国群众的民主意识在总体上还处在十分初步的阶段上。它表现为三种情况：一是，对自己所应当享有的民主权利缺乏充分的自我意识，对自己可以依法运用的民主手段还不能有效地、自觉地运用，缺乏民主的要求或是在行使民主权利时表现出某种程度上的漫不

① 《邓小平文选》（第三卷），人民出版社，1993 年，第 220 页。

经心。二是,虽然对自己所应当享有的民主权利有一定的自我意识,但对怎样依法运用民主手段不甚了解,往往走向急躁、过激的一面。三是,少数人受传统"重民"观念的影响,推崇"为民作主",甚至以"集中"为理由,粗暴践踏人民的民主权利。可见,整个社会民主意识状况的改善已经成为一个亟待解决的问题。如果不迅速培养起现代民主意识,不造就出一代具有现代民主观念的新人,一切政治体制改革的方案最终都将流于形式。

培养现代民主意识绝不等于用种种新鲜的名词去"武装"群众,也不等于向群众"灌输"新的政治观念。现代民主意识的培养,旨在用科学的政治思想去塑造一代新型的成熟公民。具有现代民主意识的人,即一个成熟的公民,一般应具备以下素质:①不走极端。成熟的公民既不向任何等级、特权低头,也不附和无政府主义和极端民主主义,他们服从称职的领导和民主基础上的集中。②有强烈的参与愿望。具有现代民主意识的人总是自愿牺牲自己的一定时间和精力,去为社会提供必要的服务。③具有合作的习惯。他们既注重个人的价值,又能够把个人融汇到群体之中。④现实主义的政治态度。他们认识到全知、全能的领袖集团和只有利、没有弊的政治方案是不存在的,实行民主在很大程度上就是权衡利弊,选择为多数人所接受的建议为一定共同体的集体决定。⑤具有宽容的精神。民主制度意味着允许不同的意见存在,意味着允许犯错误。他们习惯于在纷繁复杂的意见、派系中进行理性抉择。

强调民主化要求一定的主客观条件,并不意味着要等诸条件齐备再搞民主建设。我们面临的任务是,如实承认我们在这方面的落后状况,进行广泛、深入、系统的现代民主启蒙教育,同时在马克思主义思想的指导下,实事求是地分析中国传统的政治文化,积极引进外国政治文化中的先进因素。更为关键的是,完善我国的各种民主形式,为广大群众提供更充分、更多样的实践民主的机会和条件,像"在游泳中学会游泳"一样,使人们在民主的实践中学习民主,确

立民主观念,养成民主习惯。

民主的发展是在扬弃传统的政治制度、政治文化的过程中实现的。在我国的特殊条件下,民主化的过程就是人民群众的民主意识不断增强的过程。但是,这一过程最终还是要以民主制度的不断健全为标志,这一过程的政治成果,还是要以法制的不断完备巩固下来。

(三)民主化是一个不可阻挡的历史进程

党的十一届三中全会以来,政治民主化对于推进经济体制改革的重要性也已为人们所普遍认识。但是,实事求是地说,在我国民主化进程中还是有一些思想阻力的,这就是忽视和怀疑民主观念、民主制度,把民主当作资产阶级所独有的东西,认为民主"不符合中国国情"的思想观点和社会心理。

对民主本来是不应有非议的。但是,由于国际共运中"左"倾思潮的影响,由于封建主义传统残余的作用,也由于认识上的许多偏差,长期以来民主这一现代政治生活中的基本科学因素不但没有发挥出应有的效能,反而在社会中滋生出了一股时隐时现的"民主虚无主义"的思想势力,通过持续的宣传、灌输发展成为一种怀疑和恐惧民主的社会心态。十一届三中全会以来,民主虚无主义虽受到了冲击,但并未完全消除。为了克服这一政治体制改革的突出的思想障碍,我们不能不论证现代民主与社会主义、与当代中国的内在联系,不能不重申民主化是一个不可阻挡的历史过程。

社会主义不仅是一个以公有制为主体的经济体系和先进的思想体系,而且应当是一个以高度民主为特征的政治体系。在这个政治体系中,人民将能够在事实上管理国家,享有各种发挥才干的社会手段和发表意见的权利,真正成为国家的主人。只有这样的政治制度,才能与以现代大工业和生产的高度社会化为特征的社会主义物质生产体系相适应。在这个意义上说,民主精神内在地包含于社会主义的本性之中。把"高度民主"规定为当代中国全面发展的三

个战略目标之一，是科学的。也正是在这个意义上，我们不仅把民主建设看作促进物质文明建设和精神文明建设的重要手段，而且看作是我们社会主义事业的一个目的或目标。①

民主建设的动力在于中国社会自身。随着社会主义制度的巩固和社会生产力水平的提高，随着商品经济的发展，中国第一次初步具备了比较彻底的完成民主建设任务的现实社会条件。商品经济所特有的网状社会结构特点，它所带来的社会成员之间横向联合的强烈要求，必然会衍生出对民主生活的积极要求。在这种情况下，没有任何理由再把"德先生"看作"外来户"，因为它已经同中国社会自身的发展结缘了。

我国的民主进程有着广阔的国际背景。民主化是世界性的潮流，势不可挡。在西方，随着科技革命的不断深入和人民的日益觉醒，民主运动仍在持续发展着；在社会主义国家，民主化是经济、政治改革的重要内容。在我国，党的十一届三中全会以来，伴随着现代化建设事业的全面发展，广大人民群众的政治热情和民主要求比以往任何时候都愈加强烈。中国人民在推进民主化，建设社会主义政治文明的事业中，将彻底铲除封建专制主义的残余影响，为中华民族的伟大复兴创造政治上的条件。

（四）中国政治发展确定不移的目标：建设更高、更切实的民主

现在，中国特色社会主义民主政治建设正在稳步前行。经过新中国 60 年，特别是改革开放 30 年的努力，中国已经成为一个实行社会主义制度的民主国家。

中国政治生活的民主化程度显著提高了。在学术交往中，有的

---

① 在社会主义条件下，民主是目的还是手段是讨论多年的一个重要问题。早在 20 世纪 50 年代，由于某些历史条件的限制，曾把"民主是目的"的观点当作错误的东西加以"批判"，只允许讲民主是手段。十一届三中全会以后，开始肯定"社会主义民主，既是手段，又是目的"（中共中央书记处研究室理论组：《答读者问》，中共中央党校出版社，1983 年，第 26 页）。有些学者也提出了类似的分析，如"在社会主义制度下，民主成为手段和目的的统一体"（熊复："论高度民主"，《中国社会科学》，1984 年第 5 期）。

朋友流露出这样的看法，即中国的经济发展很快，但民主化进程较慢，政治发展滞后于经济发展。事实上，我们不宜脱离政治发展来考察中国的经济进步。没有相应的政治发展，没有执政党和政府的有效组织，要实现持续30年的经济快速发展和经济结构转型，是不可能的。现在，在经济形式多样化的背景下，阶层分化已达到了相当的程度，有了各种各样的社会利益团体。与时俱进的中国现行政治架构和政府过程，容纳了这些巨大的社会变化，也敢于面对不同的意见诉求——在2008年奥运会期间北京设立三个“示威区”就是一个典型的例子。事实是，中国的民主政治建设也同样处于一个全面推进、快速发展的时期。

中国政治生活的制度化程度明显提高了。中国实行人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度。“82宪法”的实施，使政治制度在很多方面得以健全，为其后的政治发展奠定了基础。1988年、1993年、1999年和2004年，全国人大适应社会经济条件变化的要求，以宪法修正案的形式，对“82宪法”作了重大修改。例如，1993年修正案首次确认“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”；1999年修正案专门增加了“建设社会主义法治国家”的内容；2004年修正案则首次确认政治文明建设具有与物质文明和精神文明建设同等重要的地位，为民主建设提供了新的动力和宪法依据。这些重大修改，以国家最高法律的形式反映和确认了改革以来中国政治制度在一系列重大基本面上的完善，总体显示了国家政治发展的历史轨迹。

中国政治生活与人权事业的发展联系得更紧密了。2004年，“国家尊重和保障人权”又被写入了宪法修正案。与此同时，中国先后加入了22项国际人权公约或议定书，并积极参与国际人权对话与合作。人权事业的全面进步主要体现为：第一，生存权、发展权和经济、社会、文化权利得到巨大改善。30年来，中国人民的生活水平实现了从贫困到温饱、从温饱到小康的两次历史性跨越。进入新世

纪,中国更加注重社会建设和服务型政府建设,努力建设学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的"五有"社会。第二,公民的政治权利得到有效保障。除依法被剥夺政治权利的人以外,凡年满18周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限,都享有选举权和被选举权;公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威和宗教信仰的自由等广泛的公民权利与自由。第三,特殊群体的权利受到平等保护。妇女、儿童的合法权利受到重视和保护;少数民族享有法律赋予的某些特殊权利;国家促进残疾人在事实上平等参与社会生活,共享社会物质文化成果。[①]

中国政治制度不同于实行西式民主的国家,也不实行多党制度,但绝不是死水一潭。中国实行人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度。这个制度体系较充分地反映了各阶层群众的利益和要求,为保障人民基本政治权利和国家的经济与社会发展,提供了有效的制度供给。

30年来中国政治发展的最突出特点,是推动"渐进式民主"。推动政治发展,既要积极,又要稳妥,要实现改革、发展与稳定三者的统一。这是中国人民以"文革"为代价总结出的一个规律性认识。各国的民主建设,既有普遍性,又各有其特殊性。如果只追求形式上的民主或民主形式的"一刀切",结果是既实现不了民主,经济也得不到发展,只会出现人心涣散的局面。

今天中国的大多数人,对过去30年国家的发展是肯定的,国家现存的问题是清楚的,对国家发展道路的选择是支持的,[②]对国家的未来是有信心的。我们致力于改革,已经走上了发展民主的道路,

---

① 关于人权事业发展的内容参考了南开大学周恩来政府管理学院贾义猛的研究报告《人代会制度与民主建设、人权事业发展》,2008年7月。

② 美国《国际先驱者论坛报》报道的一个调查显示,86%的中国人肯定国家的前进方向(2008年7月22日,记者诺尔顿)。

“开弓没有回头箭”。从中央到地方,我们几乎每天都可以看到新的理念、新的做法,中国特色的民主模式日渐形成。

当然,制度创新是一个艰苦的过程。中国在政治建设方面还面临着一些重要课题:经济发展水平较低而且发展不平衡,封建主义传统过于深厚,在强化政府管理和公共服务、建设市场经济体系、推动城镇化、完善公务员制度、处理政府间关系、发展“第三部门”等方面,还缺少足够的经验和理论积累。但是,中国政治发展的目标是确定的,就是建设更高、更切实的民主。

邓小平早在1987年就直截了当地说过,经过几十年的努力,当条件成熟时,中国可以实行普选。[①] 因为只有真正推行人民民主,让人民掌握国家的命运,才能使中国共产党和人民政权从根本上与中国的旧政党、旧政权区别开来,从而使中华民族彻底走上摆脱“历史周期率”的“新路”。[②] 可以相信,如果能够把握住历史机遇期,让机遇发挥更大效益,实现经济、政治和文化事业的共同发展和更好、更快发展是完全可能的。

从总体上说,今后一段时间,中国政治发展的主要任务有:第一,不断扩大人民民主。要通过制度创新,使人代会更好地依法履行作为最高国家权力机关的职能,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。人民政协要围绕团结和民主两大主题履行职能,把政治协商纳入决策程序,完善民主监督机制,提高参政议政实效。推进决策科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统。完善制约和监督机制,确保权力在阳光下运行。第二,发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利。扩大基层群众自治范围,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体,支持群众管理基层公共事务、公益事业和对干部实行有效监督。第三,

① 参见《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993年,第220页。

② 黄炎培著:《八十年来》,文史资料出版社,1982年,第148~149页。

落实依法治国基本方略,尊重和保障人权。要坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系。深化司法体制改革,保证司法机关依法独立公正地行使司法权。第四,壮大爱国统一战线。选拔和推荐更多优秀党外干部担任领导职务。保证民族自治地方依法行使自治权。保障少数民族合法权益,发挥信教群众在促进社会发展中的积极作用。第五,建设服务型政府,完善公共服务体系。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,减少和规范行政审批,减少政府对微观经济运行的干预。实行职能有机统一的大部门体制。

我们已有的探索和进步是在打基础。实行政治民主,扩大公共服务,是社会进步的必然要求,是对社会环境急剧变迁的能动适应。中国的前途,包括中国的政治发展,并非像有些人士所讲的那样,具有所谓的"不确定性"。有先进的社会结构和日渐提高的经济水平作为政治发展的基础,有社会结构转型和政府职能转变作为经济体制改革和政治体制改革的过渡环节,有勤劳、勇敢、智慧、心态开放、热爱学习的人民作为改革和发展的动力,我们可以对中国的政治发展前景持乐观的态度。在经过若干年的积极探索之后,在古老的东方,诞生出民主建设的一种新模式是完全可能的。伟大的中国人民有权利、有能力去探寻一条符合自己国情的政治发展道路。

拓展读物:

1. 列宁:《论"民主"和专政》。
2. 毛泽东:《论人民民主专政》。
3. 邓小平:《党和国家领导制度的改革》。
4. 应克复等:《西方民主史》,中国社会科学出版社,1997年。
5. 房宁:《民主政治十论:中国特色社会主义民主理论与实践的若干重大问题》,中国社会科学出版社,2007年。
6. 何包钢:《民主理论:困境和出路》,法律出版社,2008年。

7. 郭道久:《"以社会制约权力":民主的一种解析视角》,天津人民出版社,2005 年。

8. (美)《潘恩选集》,马清槐等译,商务印书馆,1982 年。

9. (德)勃兰特等:《社会民主与未来》,丁冬日等译,重庆出版社,1990 年。

10. (美)熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,商务印书馆,1999 年。

11. (美)萨托利:《民主新论》,冯克利等译,东方出版社,1998 年。

12. (英)赫尔德:《民主的模式》,燕继荣等译,中央编译出版社,2004 年。

13. (法)托克维尔:《论美国的民主》,董果良译,商务印书馆,2004 年。

14. (美)达尔:《多元主义民主的困境:自治与控制》,周军华译,吉林人民出版社,2006 年。

思考题:

1. 概述民主观念的历史发展。
2. 现代西方民主理论的要点是什么?
3. 现代西方民主和我国社会主义民主的主要区别是什么?
4. 如何理解民主是一种"修错机制"?
5. 如何理解民主与法制的关系?
6. 如何理解经济发展与政治发展的关系?
7. 为什么说我国的民主建设是一个历史过程?
8. 论民主建设的客观条件与主观条件。
9. 如何理解中国要逐步建设"更高、更切实"的民主?
10. 今后一段时间中国在民主政治发展方面面临的主要任务是什么?

第十六章　政治发展与政治现象的消亡

在分析了政治现象的产生和历史上存在过的各种主要政治现象之后，便不难发现两个问题。一是人类的政治生活与他们的经济生活、文化生活一样，始终处在不断发展变化的过程之中。在政治现象产生之后，大到政治制度的改革、国家历史类型的更替，小到选举活动中投票方式的改进、基层政府或地方自治体工作职责的调整，不论是突变式的，还是渐进式的，政治发展总是普遍的、经常的，也总是有一定规律性可寻。二是人类曾经有过没有政治生活的时期，按照马克思主义基本原理，在经历了长期的政治社会之后，人类将会在更高的社会发展阶段上迎来政治现象的消亡，其总趋势是向上的、进步的，最终，从社会中分离出来的统治和管理职能复归于社会本身。

第一节　政治发展

一、政治发展概述

政治发展问题引起人们的关注始于 20 世纪 60 年代，西方学者在思考不发达地区的发展问题时，逐步认识到这些地区不仅存在经

济发展的问题，其政治体系也急需发展，因为“经济发展在很大程度上依赖于现代化过程的知识和政治方面”[1]。随之涌现出一批研究政治发展的学者和著作，如派伊（L. Pye）的《沟通与政治发展》（1963），阿尔蒙德（G. Almond）与鲍威尔（G. Powell）的《比较政治学：体系、过程和政策》（1966），亨廷顿（S. Huntington）的《变动社会的政治秩序》（1968）等等。

对于政治发展的含义，大多数研究者的观念都不完全相同。阿尔蒙德认为政治发展“指社会经济现代化较为广泛的环境中已经和正在发生的一系列相互关联的政治体系、过程和政策的变化”[2]；亨廷顿则将政治发展定义为“现代化在政治上的表现和后果”[3]；卢西恩·派伊对政治发展的各种观点进行了概括，总结出10种比较有代表性的观点。[4] 中国学者在引介西方观点的过程中也逐步形成了自己的政治发展观，比较集中的观点认为政治发展“是一个社会的政治系统在现代化过程中的演变趋势”[5]，“是政治关系的变革和调整”[6]。

大多数学者都将政治发展与政治现代化联系起来，从而为政治发展制定出“现代化”的目标。总结起来，政治发展的趋势包括：①政治世俗化，②政治民主化，③政治参与扩大化，④政治制度化，⑤政治职能社会化。[7]

---

① （美）布莱克著：《现代化的动力》，段小光译，四川人民出版社，1988年，第27页。

② （美）阿尔蒙德等著：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社，1987年，第418页。

③ （美）亨廷顿著：《变动社会的政治秩序》，张岱云等译，上海译文出版社，1989年，第33页。

④ Lucian Pye: *Aspects of Political Development*, Little Brown and Company (Inc), 1966, pp. 33 ~ 44。

⑤ 孔德元：“现代化与政治发展”，《内蒙古大学学报》（哲社版），1996年第3期。

⑥ 王浦劬主编：《政治学基础》，北京大学出版社，1995年，第375页。

⑦ 参见陈秉璋著：《政治社会学》，台湾三民书局印行，1983年，第二篇第一章；（美）亨廷顿著：《变动社会的政治秩序》张岱云等译，上海译文出版社，1989年，第1章。

政治发展目标的实现,“是文化、教育、交通的发达,大众传播媒介的敞开,以及城市化的结果”①。政治发展必须借助可操作性的工具、有现实意义的途径,其中大众传播媒介就是工具之一。因为大众传播与政治生活联系紧密,其发达程度、开放程度、发挥作用程度往往与政治发展程度有直接联系。作为大众传播媒介中最具活力的电视媒介,对政治行为的公开化、政治参与的扩大化、政治权威的世俗化,有着不可低估的推动作用,从而对政治发展意义重大。

二、西方的政治发展观

对政治发展问题的研究起源于西方国家的政治学界。和整个发展理论一样,政治发展理论的产生具有特定的历史和学术背景。从 20 世纪 40 年代末开始,随着欧洲帝国主义的衰退,大量的亚洲和非洲国家获得了独立,社会科学于是不得不面对这一系列曾经依附于帝国主义和殖民主义,但现在却由新的政治力量统治的新兴国家。有些发达国家对于这些新独立的国家,出于自身利益考虑,不得不采取与它们交往的政策,同时要通过影响这些国家政治发展过程的方式,确保这些国家不会演变为社会主义国家。

除此之外,另一个影响发展政治理论形成的重要因素是经济学的明显成功。经济学由于能够把它的理论转化成人们可以接受的经济术语,而被视为达到了科学的地位。政治学的研究,为了获得科学的地位,也就自然而然地开始仿效它的姊妹学科,而当时的经济学已经成功地协调了正在形成中的经济发展理论各个分支领域的理论和政策方案。

当然,政治发展研究的产生还不能忽略政治学自身发展的学术背景。从政治学自身的发展来看,促进政治发展研究兴起的最主要

---

① (美)亨廷顿著:《变动社会的政治秩序》,张岱云等译,上海译文出版社,1989 年,第 37 页。

因素是行为主义。由于行为主义革命的影响,比较政治学也发生了一场革命,使比较政治学从静态研究国家的制度法律转而动态研究政治过程和政治发展;同时,由于行为主义"科学性"的影响,比较政治学者试图建立起具有普遍意义的模式和框架,这就使比较政治学不得不走出欧美发达国家的狭小范围而进行跨国度、跨文化的研究,于是比较政治学把研究的视线转向了发展中国家,开始研究这些国家的政治问题。比较政治学家们将发展中国家的政治体制及其运作情况与欧美国家进行多方面的比较,分析不同国家和地区政治发展、欠发展和不发展之间的各种差异,别开生面地提出了"政治发展研究"。①

政治发展理论从20世纪50年代开始,到现在主要经历了三个重要的阶段。②

第一阶段,即20世纪50年代中期到60年代中期。这一阶段是以"民主"为主要内容,占主导地位的是"现代化理论"。这一理论借用韦伯关于"传统"与"现代"的二分法来研究发展问题,把政治发展看作从传统社会向现代社会的过渡,认为从前者到后者的发展是一个直线过程,不发达国家目前所处的阶段正是欧美国家历史上经历过的阶段,目前的西方发达国家就是第三世界国家未来发展的目标。现代化被很多人看作发端于17—19世纪的欧洲和北美的社会、经济、政治制度,在19世纪向其他欧洲国家扩散,在20世纪向南美、亚洲、非洲扩散的过程。

这一时期政治发展研究的主题和基调与同时期盛行于经济学和社会学的"发展主义"思潮是完全一致的,它在很大程度上是建立在美国自由主义的社会和文化正统性之上的。它把民主当作政治

---

① Martin C. Needler, *The Concepts of Comparative Politics*, New York, 1991.

② 竺乾威:"政治发展理论及其研究",《国外社会科学》,1987年第5期;陈峰:"美国政治发展理论综述",《国外政治学》,1988年第6期;冯钢:"现代化过程中的政治发展",《社会学研究》,1988年第2期。

发展的唯一目标，想方设法向第三世界国家输出西方国家的民主制度，在第三世界国家中积极寻求推进西方民主的力量。

第二阶段，即20世纪60年代中期到70年代初。这时以“秩序”为研究中心。进入60年代以后，随着美国向第三世界国家输出“民主”的失败以及新独立国家政治动乱的频繁发生，人们逐渐认识到了政治发展并非那么轻而易举地可以从传统向现代直线前进。对于新独立的国家来说，民主制度的建立并不是最迫切的问题，发展经济，建立秩序和稳定才是当务之急。于是，以亨廷顿为首的力主研究“秩序”的政治发展理论兴起了。

这种理论的核心观点是国家的发展要以必要的秩序为基础和前提，而现代化过程中产生的社会动员，不断向政治系统提出大量的要求，这使发展中国家的国家建设和秩序遭到了极大的挑战。因此它把研究重点集中于政府对人们提出的要求作出反应的能力，以及如何压制大众对政治系统提出过多的要求。

亨廷顿的《变革社会的政治秩序》就是这一理论的代表著作。亨廷顿认为，政治发展就是政治结构和秩序的制度化，制度化就是结构和程序取得价值和稳定的过程。任何一个政治体系的水平都可以通过它的结构的适应性、复杂性、自主性和连续性来衡量。发展中国家政治不稳定的一个重要的原因在于其政治结构和程序的制度化程度不高，这些国家普遍出现了政治衰退现象，其原因在于这些国家社会动员和政治参与的水平过高。因此他提出，增强政治结构的复杂性，限制大众参与，加强政党建设等，都是保持政治稳定和促进政治发展的必要措施。

第三阶段，即20世纪70年代至今。这主要表现为依附论的兴起。对现代化和秩序学派的批判导致“发展主义”范式于70年代初明显衰落。而与此同时，依附论开始被人们广为接受。依附论的出现，给国际学术界注入了一股新的活力，使资本主义世界的自由主义主流学派占统治地位的时代一去不复返。它又可分为“不发达的

发展"理论和"历史—新马克思主义"等几种。

"不发达的发展"理论源于新马克思主义经济学家 P. 巴伦(Paul Baran)1957 年发表的《增长的政治经济学》一书。该理论认为,西方帝国主义没有促进工业资本主义在全世界的发展,而是使殖民地的资本主义发展速度放慢,使其偏离"自然"进程。弗兰克则认为,拉丁美洲和第三世界其他地区自 16 世纪纳入资本主义世界经济伊始,其社会就不再是封建主义的,而是事实上的资本主义了,这一"纳入"过程导致一些地区发达,而另一些地区不发达。

20 世纪 60 年代中期以后,"历史—新马克思主义"的观点也开始流行。卡多佐(Fernando H. Cardoso)和法莱托(Enzo Falleto)对拉丁美洲的依附和发展问题进行的分析被认为是这种理论的代表。他们认为,1945 年以来,随着对世界的主宰由英国转为美国,以及工业公司在世界范围内的扩张,拉丁美洲形成了新的依附。在这种条件下,公共部门、多国公司和现代资本主义部门结成了一个大的联盟,在这个联盟中,发展中国家的当地企业处于一种小伙伴的地位,而这并不是真正的发展。

到目前为止,依附论虽然对发展主义进行了深入的批判,但是它提出的解决问题的办法并没有被人们采用和产生效果。但是依附论所提出的各种问题,如内部和外部如何相互作用而产生变化,社会结构制约社会生活及社会生活如何改造社会结构等,都是非常重要的。

三、政治发展的动力和形式

我们重视西方国家政治学界对政治发展问题的研究。但对政治发展问题,我们要根据自己的实际情况,提出自己的基本看法。他们的研究方法,他们在某些具体问题上的思路和观点,是富有启发性的。但是,他们往往把"政治发展"的对象局限于发展中国家,把西方发达国家的政治模式作为政治发展方向的唯一选择等,是我

们所不能同意的。

政治发展是指政治关系和政治结构的变革和调整。这是所有国家都经历过和正在经历着的。一般来说,政治关系和政治结构的变革和调整,往往是从局部性的变化即"量变"开始的,一旦这种变化经过量变的积累达到一定的程度,就会引起社会政治生活的总体性变化,社会的政治形态就会由一种历史类型转化为另一种历史类型,即发生"质变"。

政治发展的动力是社会基本矛盾的运动。"随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革"[①]。政治发展是经济基础变化的产物,同时,也对经济基础的发展有着能动的反作用,并对社会精神生活的进步产生巨大的影响。

政治发展包括政治革命和政治改革(改良)两种具体形式。政治革命就是社会政治生活的质变,它表现为政治形态由旧的历史类型向新的历史类型的"飞跃";改革(改良)是在一定的社会政治制度内,为了完善这个制度而对政治体制、政治过程等的调整,即制度内的局部变化,是量变。

政治革命与政治改革(改良)各有其社会功能,不能互相代替,但是它们之间显然有着密切的联系。改革既可以积累为革命,也可能在一定的条件下使由进步力量主导的长期的、系统的改革成为一场社会革命。

在政治发展中,"政治"是主体,"发展"是目的,是问题的关键。政治发展当然是向前进的。在政治生活这个特定的领域,特别是在我国现阶段,社会政治关系和政治结构的变化是否具有前进的特征,核心的问题主要是四个:一是在政治统治的问题上是否有助于推进社会的民主化进程;二是在政治管理的问题上是否有助于提高效率和调动社会各阶级阶层的积极性;三是是否有助于实现社会政

① 《马克思恩格斯选集》(第二卷),人民出版社,1972年,第33页。

治生活的稳定，以利于该社会的经济和文化事业的发展；四是是否有助于这个国家的独立自主。

第二节 政治革命

一、政治革命与广义的革命

汉语中的“革命”一词出自儒家经典之一《易经》中“汤武革命，顺乎天而应乎人”一语，是“改朝换代”或“变革天命”的意思。但是，具有现代意义的“革命”一词，却是一个外来语。1895 年日本的一家报纸首称孙中山先生为“支那革命党首领”。孙中山得知后指出，过去许多人认为做皇帝才叫革命，我们的行为是造反，我们干的也是“顺乎天下而应乎人”的事，大家以后就称“革命党”好了。据说，在这个倡议下，“革命”一词就流传开来了。[①] 不过，孙中山对“革命”的理解，与我们现在的认识和解释还是有区别的。

马克思主义政治学中的“革命”概念有其特定的含义。马克思指出：“每一次革命都破坏旧社会，所以它是社会的，每一次革命都推翻旧政权，所以它具有政治性。”[②]列宁指出：“从马克思主义观点来看，革命究竟是什么意思呢？这就是用暴力打碎陈旧的政治上层建筑，即打碎那由于和新的生产关系发生矛盾而到一定的时机就要瓦解的上层建筑。”[③]根据经典作家的论述，所谓革命就是社会制度、政治制度的根本变革，就是先进的社会力量摧毁落后的生产关系和上层建筑，夺取政权，建立和发展新的生产关系和上层建筑，推动社会向前发展。

革命的概念包括三层含义：

---

① 参见《团结报》，1983 年 11 月 12 日。
② 《马克思恩格斯全集》（第 1 卷），人民出版社，1956 年，第 488 页。
③ 《列宁选集》（第一卷），人民出版社，1972 年，第 616 页。

第一,革命首先是指社会革命、政治革命。“一般的革命——推翻现政权和破坏旧关系——是政治行为。”[①]我们把这种规定,称为“狭义的革命”。文化革命、科技革命、思想革命等等,也都标志着一定领域的某些质的飞跃,因此,从广义上说,它们也可被叫作“革命”。从我国的实际情况看,在这个问题上,我们主要应当防止随意扩大“革命”的范围,滥用“革命”概念的倾向。

第二,革命带有鲜明的前进性。革命的基本标志,是政权由反动阶级手中转移到革命阶级手中。政变也是一种政权转移,但它是一个阶级内部掌权人物或集团的更换,因此不属于革命的范畴。在政变中,如果是革新派、改良派取代了保守派、顽固派,那只能说是一种政治上的进步;相反,如果是落后势力的反攻倒算,那就不但不是什么“革命”,而恰恰是革命的反面——“复辟”了。

第三,迄今为止,革命是通过激烈的社会变动实现的。所谓激烈的社会变动,一般是说暴力革命。在将来,也可能会有通过其他方式实现历史飞跃的情况。但是,这不是是否革命的问题,而是革命的方式和途径的问题。这是革命和放弃革命的“改良主义”之间的区别。

二、革命的根源、历史作用和历史条件

任何政治革命、社会革命都有其深刻的根源。革命的深刻根源,就是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的尖锐冲突。在旧社会内部,随着生产力的发展,必然出现生产力同旧有的生产关系的矛盾,而作为旧生产关系代表的反动阶级则运用掌握着的国家机器,阻碍新生产关系的形成和生产力的发展。在这种情况下,作为新生产力代表的革命阶级就必然会发动政治革命,推翻旧国家建立新国家,实现新旧国家历史类型的交替。

---

① 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社,1956年,第488页。

总之,生产力和生产关系、上层建筑和经济基础之间的尖锐冲突必然导致阶级冲突,进而导致政治革命。革命是由经济原因引起的,但是为改革生产关系而进行革命必然发展为夺取政权的政治斗争。

革命的直接结果是推翻旧的生产关系和上层建筑。在上层建筑中,政治法律制度及相应的机构设施是核心,因此,它们必然成为革命者的主要目标,革命者所运用的一切斗争手段,都必然要以夺取这个目标为转移。夺取政权,对革命的胜利和巩固具有决定性的作用。夺取了政权的革命阶级,可以利用这个暴力工具,镇压反动阶级的反扑,保卫革命的胜利果实,保护新的生产关系。在这个意义上说,哪个阶级掌握了政权,哪个阶级就在社会中取得了支配一切的地位和手段。所以,"一切革命的根本问题是国家政权问题"①。

革命是历史的火车头。社会是在和平发展和革命变革的反复交替中不断发展的。和平发展是社会发展的经常方式,这种发展一天也没停止过。革命变革不是时常出现的,但这种革命变革却能迅速推动社会的前进。在缓慢的发展中,政治生活无疑也会有调整和革新,但是,每当由于反动阶级特有的惰性使这种"调整"和"革新"成为空喊时,革命就会以突变的方式,完成国家在历史类型高度上的更新。革命可以解决在社会和平发展时期积累下的种种矛盾,教育群众,锻炼群众,使群众了解革命的阶级;可以使社会抛弃自己身上一切陈旧的甚至是肮脏的东西;革命还可制止旷日持久的战争,使社会在新的历史起点上开始新的和平发展,即开始社会发展新的量变过程。总之,革命意味着社会的进步、政治的进步。

但是,革命不是任何时候都可以发生的,更不是在任何时候都可以胜利的。革命的发生和胜利,必然是革命的客观形势和革命的主观条件的统一。

---

① 《列宁选集》(第三卷),人民出版社,1972 年,第 19 页。

革命的客观形势,就是指在腐朽的社会政治制度下,各种社会矛盾的激化和反动统治阶级的全面危机。革命的客观形势包括经济、社会、政治等各个方面的条件。具备政治条件是最主要的。革命的客观形势主要包括以下两个方面:

(1)统治阶级陷入了全面的政治和经济危机,再也不能在旧有的政治和经济秩序下进行统治。生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾冲突是革命发生的根源,但不是一有冲突就有革命,只有当两对社会基本矛盾都达到极其尖锐的程度,统治阶级的基本政策已经破产的时候,革命才能发生,革命的可能性才转换为现实的革命运动。

(2)被压迫阶级的政治灾难或经济困难超乎平常地加剧,他们已无法照旧生活下去,从而被迫起来革命。所谓灾难和困难,并不能归结为绝对贫困,这种灾难和贫困是社会意义的、历史的、相对的。

革命的主观条件,就是革命阶级的觉悟程度能够形成足以摧毁反动政权的强大革命力量。对于无产阶级革命来说,主观条件成熟的集中标志是无产阶级革命政党建立在人民普遍觉悟基础上的成熟。只有一个成熟的革命政党,才能组织起强大的革命力量。同样,群众的觉悟问题也十分重要。没有人民群众的觉悟,革命是不可能成功的。

革命的客观形势和主观条件都很重要,革命的客观形势作为发生革命的基础,起着决定作用,但在革命的客观条件已经具备的情况下,革命的胜利又取决于主观条件的成熟。

三、资产阶级革命

历史上出现过各种历史类型的革命。根据各种革命所解决的社会基本矛盾的性质,它们可以区分为如下历史类型:反对奴隶主的奴隶革命,反对封建所有制的资产阶级革命,反对资本主义私有

制的无产阶级革命。

资产阶级革命就是以推翻封建制度、建立资本主义制度为目标的革命。这一革命的根本任务是向封建统治者夺取政权，为发展资本主义扫清障碍。迄今，资本主义已经有300多年的历史，依据其发生革命的时期、革命的领导者、革命的发展前途的不同，资本主义革命可以区分为资本主义上升时期的资产阶级革命、帝国主义时代的资产阶级革命和殖民地半殖民地国家的民族民主革命。

（一）资本主义上升时期的资产阶级革命

早期资产阶级革命，最有代表性的是17世纪的英国革命，18世纪的北美独立战争和法国大革命。这三次大规模的历史性革命运动，奠定了资本主义时代的基本政治格局。

发生在1640年的英国资产阶级革命是历史上资产阶级的第一次重大胜利。但是由于英国地主阶级势力强大，这一革命带有浓厚的妥协性。这次革命保留了国王和一部分贵族势力，建立了资产阶级和地主阶级的联合专政。这一妥协在政治体制上的表现是立宪君主制度和容纳大贵族势力的上院即“贵族院”。

美国独立战争是资产阶级民主革命和民族运动的结合。英国殖民主义者对北美13个殖民地的统治激起了人民的反抗和革命。1776年的《独立宣言》宣告了北美革命的政治主张。经过8年的斗争，终于在北美建立了第一个资本主义国家和人类历史上第一个强大的资产阶级独家专政。这一革命在政治体制上表现为实现了共和制度、典型的分权制、民选国家元首和在1789年邦联改为联邦。

1789—1794年的法国资产阶级革命是一次非常彻底的革命运动。这个革命不但摧毁了法国1000多年的封建统治，而且动摇了整个欧洲封建统治的基础，推动了欧美的资产阶级革命运动。法国大革命之所以比较彻底，是因为广大城市平民和农民以极大的热情参加了革命，作为革命领导者的资产阶级比较成熟。这一革命在政治体制上表现为建立了资产阶级的共和制政权。

资本主义上升时期的资产阶级革命具有以下共同特点：第一，这几次革命都发生在该国封建制度已瓦解，资本主义生产关系已经在封建社会内部产生的时期，革命为资本主义的进一步发展扫除了障碍。第二，当时的资产阶级是革命的领导者，政治态度比较激进。第三，各国广大工人、农民、手工业者积极参加了革命，无产阶级还只是资产阶级的助手，农民是后备军。第四，各国革命都经历了暴力斗争的阶段，甚至经历了复辟和反复辟的斗争，最后才夺取和巩固了资产阶级的国家政权。

（二）帝国主义时代初期的资产阶级民主革命

1905 年，在俄国爆发了一次与上升时期的资产阶级革命很不同的资产阶级民主革命。

当时俄国是一个军事封建帝国主义国家，它既具有垄断资本主义的特征，又有封建农奴制的残余，在这种情况下进行的资产阶级民主革命，有许多自己的特点：第一，时代不同了，在帝国主义时代，资产阶级有两个敌人，一个是本国的地主阶级，一个是已经独立走上政治舞台的工人阶级，资产阶级害怕工人超过了害怕封建主。第二，资产阶级既想扩大自己的政治权力，又想联合封建主共同对付工人，失去了早期的革命勇气和领导革命的资格，而日益组织起来的工人阶级第一次担负了领导革命的重任。第三，过去作为资产阶级革命后备军的农民，现在同工人结成了同盟增强了革命力量。第四，由于无产阶级的领导和资产阶级的反动，这种革命有可能转变为社会主义革命。“十月革命”的爆发就是一个典型例证。

（三）亚非拉殖民地半殖民地国家的民族民主革命

资产阶级革命发展具有不平衡性。在全世界进入帝国主义和无产阶级革命时代的时候，还有很多亚非拉殖民地国家没有完成民主革命。这些国家和地区人民的革命斗争，构成了当代世界政治生活的重要内容。

1. 殖民地半殖民地国家民族民主革命的性质

在这些国家，社会的主要矛盾是被压迫民族和帝国主义的矛盾、人民大众和封建主义的矛盾，其中民族矛盾是主要矛盾。推翻帝国主义的压迫，属于民族革命；反对封建主义，属于民主革命。民族民主革命在同一国的胜利，总是为本国资本主义的发展扫清道路，所以，这一革命属于资产阶级民主革命的范畴。

"十月革命"的胜利改变了世界历史的方向。从此，殖民地半殖民地国家的民族民主革命，虽然就其国内含义是解决民主革命的问题，但在世界范围内，已经成为无产阶级社会主义革命的一部分。这样的革命必然是反对帝国主义的，必然不利于帝国主义，为帝国主义势力所不容，从而为帝国主义所反对。这一革命必然为社会主义的力量所支持。

"十月革命"以后的殖民地半殖民地民族民主革命，由于各国社会条件不同，走上了两条不同的道路：有些国家是在无产阶级及其政党的领导下，经过新民主主义革命，走上了社会主义道路；而更多的国家在民族资产阶级领导下，走上了旧式的资产阶级民主革命道路。

2. 新民主主义革命

中国是走新民主主义革命道路的突出代表。从鸦片战争开始，中国沦为半殖民地半封建社会，这就决定了中国民族民主革命的对象是帝国主义和封建主义。但是，民族资产阶级却不能充当这一革命的领导者。殖民地半殖民地国家的民族资产阶级，一方面有反帝反封建和发展资本主义的要求。另一方面又在经济上政治上表现出软弱性和妥协性。这些国家的民族民主革命只有在无产阶级的领导下才能取得彻底的胜利。由于无产阶级领导的民族民主革命既不同于旧式的资产阶级民主革命，也不同于社会主义革命，毛泽东把它称为"新民主主义革命"，中国人民于 1949 年取得了这场革命的胜利。

中华人民共和国成立，就标志着民主革命的基本结束和向社会主义转变的开始。中国新民主主义革命的最大特点就是"实事求是"，一切从中国的实际情况出发。新民主主义革命必然发展为社会主义革命。在无产阶级政党的领导下，民主革命和社会主义革命是相互联系的、统一的发展过程。但是，这一发展和转变应当是一个历史过程。

3. 民族资产阶级领导的民族民主革命

在中国的民族民主革命取得胜利的同时及此后的一段时间内，很多亚非拉殖民地半殖民地国家，在资产阶级的领导下通过民族解放斗争建立了民族独立国家。在这些国家，民族资产阶级虽然有其特有的局限性，但同本国无产阶级相比，还是处于政治上的优势地位，因此充当了革命的领导者和本国人民争取独立和民主的实际代表者，有些代表人物还取得了相当大的政治成就。在这些国家，取得民族民主革命成功的形式是不同的。有些国家通过武装斗争取得了政权，赢得了独立，也有的是经过长期的争取民族独立的广泛群众运动，迫使其宗主国承认其独立地位的。

埃及革命在以武装夺取政权方面具有一定的代表性。埃及1914年以前是英国的"保护国"，后来还实行过所谓的"英埃共管"。1952年7月2日，以纳赛尔为首的自由军官组织推翻了法鲁克王朝，并于次年6月宣告成立共和国。经过艰苦斗争，英埃于1954年10月达成英军从苏伊士运河撤退的协议。1956年6月13日最后一批英军回国，象征着埃及独立与主权的运河完全回到了埃及人民的手中。

印度的民族民主运动是依靠群众运动的方式完成的。1757年印度成为英国的殖民地。进入20世纪以后，人民独立运动日益高涨，以圣雄甘地为代表的人民领袖倡导实行"不合作运动"，用非暴力的手段抵制殖民统治，英国终于在人民群众的压力下于1947年公布了印度、巴基斯坦"分而治之"的"蒙巴顿方案"。该年8月15日

印巴分治,印度独立,并于 1950 年 1 月 26 日成立了共和国,民族资产阶级掌握了政权。

在这些国家,人民大众和民族资产阶级同帝国主义、封建主义的矛盾并没有因为民族民主革命的胜利而根本解决。这些国家的政治独立面临着外国的干涉和威胁。这些国家的统治阶级一般还能坚持反帝反霸的立场,在国内实行不同程度的民主改革。但是,它们在反帝反封建的原则立场上往往表现出其特有的动摇性、软弱性和妥协性。

四、社会主义革命

(一)社会主义革命的概念、任务和特征

无产阶级的社会主义革命是无产阶级推翻资产阶级的社会政治统治,建立社会主义和共产主义的社会制度的社会革命,是人类历史上最深刻、最广泛、最伟大的革命。

社会主义革命的任务包括三个重要的方面,这就是:第一,无产阶级领导广大劳动人民推翻资产阶级的政治统治,夺取政权,用无产阶级专政代替资产阶级专政,用社会主义民主代替资产阶级民主。这是无产阶级革命的最基本的含义。经典作家和其他大量论述者大多是在这一含义上使用“社会主义革命”或“无产阶级革命”的概念的。第二,无产阶级利用政权的力量进行生产资料所有制的社会主义改革,逐步消灭资产阶级和一切剥削阶级。第三,无产阶级要大力发展社会生产力,为最终社会主义战胜资本主义,实现共产主义创造条件。总之,无产阶级革命在上层建筑、生产关系和生产力领域都面临着艰巨的任务。

社会主义革命的主要特征有:过去的一切革命,都是以一种剥削制度代替另一种剥削制度。社会主义革命是取消一切剥削制度的革命,是由绝大多数人参加,为绝大多数人谋利益的革命;过去的一切革命,都把旧的国家机器作为战利品继承下来,因此,不需要打

碎旧的国家机器，而无产阶级除了利用某些能够为我所利用的机构、工作手段外，打碎了旧的国家机器等。

(二)关于无产阶级夺取政权的道路

无产阶级要取得革命的胜利，必须要从资产阶级手中夺取政权。在夺取政权的斗争中，无产阶级要用革命暴力与和平手段这一革命的"两手"对付反革命的"两手"。至于各国的无产阶级采用什么手段夺取本国社会主义的胜利，是各国无产阶级自己的事情。

马克思主义认为，"根据一般规律，只能通过暴力革命"①。武装夺取政权，是现有社会主义国家的成功经验。所谓暴力革命，是指革命阶级为了进行社会变革，运用武装斗争的方式夺取政权，强迫反动阶级退出历史舞台。暴力革命是无产阶级夺取政权的主要斗争形式。因为国家本身就是一种暴力，暴力必须用暴力去摧毁；同时一切反动阶级都不会自动交出政权，迄今为止，还没有出现过一个不经过暴力斗争，而自愿下台的反动阶级。

那么，无产阶级对于和平发展采取什么态度呢？恩格斯的回答是："但愿如此，共产主义者也会是最不反对这种办法的人。"②列宁也认为："对人们使用暴力并不是我们的理想。"③我们没有理由排除在特定条件下革命和平发展的可能性，相反，要尽可能利用这种可能由争取广大人民群众的支持，利用议会制、普选制的某些因素，利用国家资本主义的某些因素，利用有可能加以改造的民主共和国，以和平的方式过渡到新的社会。争取避免走充满牺牲和痛苦的道路。生产力的进一步发展，整个无产阶级队伍的日益知识化和社会主义政治力量组织程度的进一步提高，将是实现这种转变的决定性力量。

但是，问题的关键不在于无产阶级的愿望，而在于统治阶级能

---

① 《列宁选集》(第三卷)，人民出版社，1972 年，第 188 页。
② 《马克思恩格斯全集》(第 4 卷)，人民出版社，1958 年，第 366 页。
③ 《列宁全集》(第 23 卷)，人民出版社，1958 年，第 64 页。

不能或在多大程度上接受对资本主义的和平改造。因此,第一,为了实现革命的和平发展,无产阶级应当发展自己的军事和政治力量,组织起千百万革命群众的阶级队伍,使政治力量的对比发生不利于统治阶级的变化,用自身的强大去威慑敌人,逼迫敌人服从和平改造,而不能对敌人抱有幻想。第二,有了上述基础,就有了逼迫敌人服从和平改造的后盾,在失去和平改造的可能性时,又可以不失时机地通过外部冲突的方式夺取政权。

共产主义是全人类的前途,但是,各国无产阶级应从本国的国情出发,走适合自己特点的革命道路。

(三)对生产资料私有制的社会主义改造

夺取政权只是革命的开始,无产阶级必须运用政权的力量对生产资料进行社会主义改造,建立社会主义公有制。无产阶级剥夺资本主义的生产资料,迄今为止,有两种方式:无偿没收与和平赎买。各国无产阶级采用哪一种方式,也要从各国实际情况出发。恩格斯指出:“假如我们能用赎买摆脱这整个匪帮,那对于我们是最便宜不过的事情了。”①

列宁在“十月革命”以后,也曾有过实行赎买政策的设想,但是由于资产阶级拒不接受,甚至勾结帝国主义发动暴乱,就断然决定实行强制手段无偿没收了资产阶级的生产资料,同时废除了地主土地的私有制,建立了国营经济,无产阶级掌握了国家的经济命脉。

我国在社会主义革命的过程中,创造性地完成了对生产资料实现社会主义改造的任务,对资本主义工商业,我们党采取了利用、限制、改造的方针和对民族资本家实行团结、批评、教育的政策,创造了加工订货、统购包销、经销代销、公私合营直到全行业公私合营一系列国家资本主义的过渡形式,胜利地把资本主义私有制改造为社会主义公有制。同时,通过走合作化道路,基本完成了对农业和手

---

① 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社,1972年,第315页。

工业的社会主义改造。我们党在对民族资本家实行赎买政策的同时，给资本家创造条件，使他们变为自食其力的劳动者。在我国，随着社会主义改造的完成，剥削阶级作为一个整体已经被消灭，阶级斗争已不再是社会的主要矛盾。我们的主要任务是进行全面的社会主义现代化建设、社会主义法制建设和社会主义精神文明建设。这是一场更为深刻、更为广泛的革命。

第三节　政治改革

一、革命与改革（改良）的关系

政治改革是政治发展的一种状态、一种形式，是统治集团根据对社会利益关系实际状况的判断，从维护其统治地位和根本利益的需要出发，在现有统治秩序的框架内有计划地以渐进的方式推动政治发展、改进政治制度、调整社会关系和完善政治运行方式，以促进其制度、体制和社会政治关系向着新的或较高阶段发展的过程。

"改革"和"改良"的含义基本一样，如果说有什么差别的话，那就是由于我们在历史上多次对"改良"的贬低和对"改良主义"的批评，使得"改良"多少带有贬义的色彩，而改革作为当代中国发展、前进的旗帜，则显然带有正面、肯定的色彩。"改良主义"是有所特指的，是另外一个问题。实际上，在贬低"改良"的时代，中国并没有进行改革；在改革成为中国的旗帜的时代，在现实生活中（评价历史人物、事件时除外）基本不使用"改良"这个词汇。所以，没有必要在"改革"和"改良"之间寻找理论上的差别。在英文、俄文等语言中，比如"reform"翻译为中文时，也是既可以译为"改革"，也可以译为"改良"。今后，在研究和表述有关问题时，一般使用"改革"、"政治改革"等词汇就可以了。

列宁指出："改革的概念，无疑是同革命的概念相对立的"，"但

是，这个对立不是绝对的，这个界限不是一个死的界限，而是一条活的、可变动的界限，要善于在每一个具体场合确定这个界线”。[①] 列宁的这段论述应该是无产阶级看待或处理社会和政治改革问题的总的原则，实际上也肯定了改革在社会政治发展中的重要意义。

革命和改革是不能彼此代替的。有些思想家认为，改革是社会发展的“正常途径”，而革命则是“反常的现象”。这种观念人为地将二者的关系对立起来，是不正确的。在社会发展出现一定的困难但又未具备实现社会根本变革的条件，同时群众的觉悟还没达到足以实现革命的程度的条件下；在总体上能够代表先进生产力的统治集团掌握统治地位，但因历史遗留问题比较多而需要通过体制内手段，在保持社会稳定的前提下通过政治途径开辟前进和发展的道路的情况下；某些开明的领袖人物和进步的政治集团抓住时机，组织本阶级中一些倾向进步的分子，调动社会中的进步力量，实行某种程度的改革，对于推动社会的进步是有重要作用的。根本政治制度的巨大历史性变化不可能随时发生，社会不可能天天处于“爆发”状态，但人民总要前进，社会是时时刻刻在进步着的。这就决定了改革的普遍性和经常性。

改革之所以被称为改革，总是要以保持现存的统治秩序为前提。因此，只要是改革，就会使社会停留于某一种社会形态或某一种国家类型之中。特别在剥削阶级社会，改革大多不是统治者的自觉行动，而是先进阶级反对趋于没落的统治集团的斗争的结果。

二、政治改革的特征和意义

政治改革作为不同于政治革命的一种政治发展的形式，有其特定的规定性。

第一，政治改革一般是自上而下的，但成功的政治改革无不具

---

① 《列宁全集》（第 17 卷），人民出版社，1959 年，第 97 ~ 98 页。

有深刻的社会基础。

作为体制内以自我调整为基本特点的社会运动,政治改革的要求和启动,往往是来自领导层,来自统治集团内部的觉悟和对社会形势的正确判断。执行正确政治路线的领袖集团在改革的启动和进行中具有特别重要的地位。但是,政治改革的成功和失败,却是由领袖集团和群众基础两个因素决定的。具有一定政治洞察力的领袖能够启动政治改革,却不一定有足够的智慧完成这一改革;政治改革在启动之后,能否取得最后的成功,关键在于这一改革是否具有社会基础,是否得到了人民群众的理解和支持。

第二,政治改革是一个渐进的有着严密组织的历史过程。

政治革命有些经历了长期的奋斗过程,有些则是在一个非常短的过程中完成的,甚至是由一个特定的政治事件引起,经过急风暴雨式的群众运动很迅速地完成的。但是,政治改革往往经历较长的时间,要划分为若干阶段,在当代中国甚至还要有一个所谓的"试点"阶段。为了争取社会利益群体的支持,往往有一些策略性的考虑和安排。有关政策要有一个由不太明确到比较明确的过程,有着比较严密的设计和规划。1978 年以来的中国政治体制改革就是最典型的例子。

第三,政治改革参与方面的对立程度比较低,改革一般是以和平的方式进行。

在政治革命的条件下,有关方面的对立程度相当高,有明显的革命的或革命的同盟者阶级或阶层,有反革命的阶级或阶层。因此,在政治革命中,往往伴随着激烈的社会斗争,甚至会通过武装斗争最后解决问题。然而在政治改革的条件下,因为社会变革比较和缓,改革的组织领导者尽可能兼顾各方面的具体利益,所以政治改革的参与面比较宽,社会有关方面的对立程度相对低一些。因此,改革者和政治改革的对象之间的分野不像政治革命那样清晰,在有些领域,改革者往往也可能成为改革的对象。此外,政治改革有领

导集团和现有政治制度条件的控制，所以往往是以和平的方式进行的。

第四，经济改革往往是政治改革的基础和先导。[①]

马克思主义关于社会基本矛盾运动的原理，在政治革命和政治改革的问题上是同样有体现的。这就是经济体制改革往往是政治体制改革的基础和先导。常识告诉我们，改革有关方面的利益要求，常常会集中体现在对经济利益上。由于是体制内的社会关系调整，改革者的政治主张不一定会得到既得利益者和保守社会力量有力和及时的支持。因此，对经济关系的调整带动对政治关系的调整，通过对利益结构的调整带动对政治权力结构的调整，减轻对政治改革的社会阻力，具有更大的可行性。

政治改革毕竟是一种前进，尽管通常是缓慢的、审慎的、逐渐的前进。政治上的改革这种现象应当被肯定。因为第一，在剥削阶级社会，改革总是为劳动群众争得一些经济、政治上的权益，改善他们的处境。第二，在革命的主客观条件尚不具备的情况下，改革可以使革命阶级在比较宽容的环境中积蓄革命力量，发展革命形势，为将来的政治革命作准备，一旦条件成熟，就把对改革的肯定、支持马上转化为政治革命的行动。第三，在社会主义的历史条件下，特别是在我国这样的社会主义初级阶段，政治体制改革是社会主义自我完善的基本途径。我国的历史已经证明，在社会主义条件下搞所谓的"无产阶级专政条件下的继续革命"，违反统治和管理活动的一般规律，也违反执政活动的一般规律，是极端错误的，政治上的后果极其严重。在当今世界上，社会主义事业属于新生事物，还很不成熟，而社会主义的民主和法制建设又必然是一个长期的过程，所以，政治改革将是社会主义国家和工人阶级执政党的长期任务。

---

① 参见王浦劬主编：《政治学基础》，北京大学出版社，1995年，第404页。

第四节　政治现象的消亡

社会主义革命的胜利,使人类进入了消灭阶级和一切阶级差别,用共产主义性质的广大人民的社会自治体取代政治国家的历史阶段。政治现象在走过了漫长的道路以后,终将退出历史舞台。这也将是一切现存事物的命运。政治现象消亡的过程将是极其漫长的,其具体细节是无法预测的,但是我们可以利用对政治现象起源问题的已有认识成果,运用马克思主义的社会预见理论,来思考和分析一下政治现象消亡的基本逻辑和大致过程。

一、阶级的消亡

(一)阶级消亡的基本条件

阶级消亡的过程,从无产阶级起来夺取政权的那一刻就开始了。在无产阶级(经过共产党)的领导下,建立无产阶级专政,是阶级消亡的政治前提,阶级消亡的第一个阶段。阶级消亡的第二个阶段,是无产阶级利用自己的政治统治,通过各种方式,对社会进行全面的改造。这种自觉的社会变革活动是阶级消亡的必要条件。在这个阶段,剥削阶级作为一个整体已不再存在。我们正处在这个时代。阶级消亡的第三个阶段,是长期进行社会主义建设,创造阶级最终消亡的前提——高度发达的社会生产力。如果没有这个基础,只凭政治手段和群众运动的力量,是不能消灭阶级的,反而会使阶级斗争更加复杂。

在第二个阶段,剥削阶级作为一个整体已经被消灭了,但是,失去了阶级的经济基础的剥削阶级分子还存在。把他们改造为社会主义新人,是消灭阶级的重要一步。对这些人,一是要进行改造,二是要给生活出路,三是要给社会地位,四是要进行长期教育。这样,经过长期的努力,是可以消灭阶级对立的。

(二)阶级的消亡是一个长期的过程

阶级对立即对抗性的阶级矛盾消灭以后,阶级差别即非对抗性的阶级矛盾还将长期存在。与阶级差别相联系的工农差别、城乡差别、体力劳动与脑力劳动的差别还存在,阶层等社会利益群体和某些分配形式也还会长期存在。

这些差别的消失,仍然以社会主义物质文明和社会主义精神文明水平的提高为根本条件。只有在社会物质产品极大丰富,以"按劳分配"为主各种分配方式并存现象为"按需分配"这一共产主义原则所代替,人们的文化、道德水平普遍提高的时候,一切劳动者的平等才能成为现实。只有这时,人们才可以说,阶级已经永远消亡了。

二、政治国家的消亡

国家历史类型的更替不是一个永恒的现象。政治国家将随着阶级的消亡而消亡。国家消亡的过程,就是它的阶级意志性在国家机体中的支配地位,逐步为国家的公共权力性所代替的过程。这一过程完成之日,就是政治国家转变为真正公共性的社会管理机构之时,也即"当国家终于真正成为整个社会的代表时,它就使自己成为多余的了"①。这时,政府的镇压力量和控制社会的权威,就会"随着它的纯粹压迫性机构的废除而被摧毁,而理应属于政府权力的职能,应当不是由凌驾社会之上的机构,而是由社会本身的负责勤务员来执行"②。但是,国家不是被人为废除的,而是在具有了一定条件的时候自行消亡的。

国家消亡的基本条件是:①强大的无产阶级专政的建立,是国家消亡的政治条件。这一专政以社会的名义占有生产资料,是政治国家所采取的最后一个独立行动,是国家消亡的开始。随着生产资

---

① 《马克思恩格斯选集》(第三卷),人民出版社,1972年,第438页。
② 《马克思恩格斯选集》(第二卷),人民出版社,1972年,第439页。

料所有制改造的完成,剥削阶级消灭了,国家的阶级职能逐步缩小,而它的社会职能不断增大,政治国家逐渐成为不必要的了。②社会生产力和科学文化的高度发达,社会财富的极大丰富,是国家消亡的经济条件。这时,公有制也不需要国家来保护,对人的统治就可以被对物的管理所代替了。③全体人民高度的思想觉悟和道德水准,是国家消亡的思想条件。这时,人们习惯地遵守公共生活的秩序和社会生活的各种规范,而不再需要带有强制性的法律和行政规范。④国家的消亡,是全世界人民的共同事业。只有在全世界消灭了剥削制度,所有国家的对外职能才能消失,国家的消亡才能成为现实。

国家的消亡是一个过程,是逐步实现的。一些无政府主义者提出的要在 24 小时内"消灭"国家的说法是不科学的。根据现在所能作出的判断,国家的消亡可能大体经过以下三个阶段:①政治国家的阶段。任何本来意义上的国家都是政治国家。无产阶级专政的国家仍然具有国家的一切政治职能,但它的政治职能正在日益缩小,正日益成为广大劳动人民组织和管理社会公共事务的机关。所以,列宁称这种国家为"半国家"。②非政治国家的阶段。"非政治国家"是正在消亡而没有完全消亡的国家。这时,国内的阶级斗争已经消灭,国家的阶级职能基本消灭,社会职能逐步成为国家唯一的职能。这时,国际帝国主义正逐步被消灭,国家的对外阶级职能也逐渐失去意义。③国家完全消亡。到共产主义的高级阶段,当国家只剩下它的社会职能时,国家也就不成其为国家了,而演变为"社会管理处"之类的全体人民的社会自治机构,来管理那些以前由国家管理的社会事务了。

政治现象的消亡,特别是国家的消亡,是一个十分复杂的理论问题。基于已有的认识成果,我们坚信政治现象终会消亡,国家权力总有一天会复归于社会,共产主义一定会实现。但是,由于政治现象的消亡目前尚不可能有现实的事实根据,从认识论的角度看,

这属于社会认识中的预测或预见问题，这种认识活动必须依循着科学的思想方法来进行。为此，认识政治现象的消亡，特别是国家消亡，必须注意以下三个方法论问题：

(1)一定要辩证地理解国家消亡的问题。有人提出，因为社会永远需要相应的管理机关，所以，国家永远也不会消亡。这是不能成立的。公共权力并不等于国家，国家的消亡也不等于公共权力的消失。国家的消亡，是其政治性质(或称阶级性质)的消亡，是国家的阶级意志性的消失。即使到了共产主义社会，公共权力的社会权威和社会管理机关仍然会存在。在共产主义社会，对物的管理看来也不能完全取代对人的管理，只是此时，对人的管理已经不再属于阶级关系的范畴，不再具有阶级压迫的性质，而具有了自我约束、相互约束和社会约束的性质。前面已经提到，国家在本质上是公共权力性和阶级意志性的结合，一旦像人们预言的那样，国家的阶级意志性永远地退出了历史舞台，那么，国家自身乃至国家的公共性就都失去了原来的意义而转化为他物了，也就是阶级的、政治的国家转化为非阶级的、公共的社会管理机关，特殊形式的公共权力——国家权力复归为“真正的”公共权力。那个时候，人们是否仍把管理公共事务的机关在文字上称为“国家”，那并不紧要。

(2)国家走向它的必然归宿的过程，与国家的产生有着原则的区别。它不是一个自发的过程，尽管它是必然的。社会公共权力复归于社会的历史任务，要经过社会主义革命和无产阶级专政这两个必经的环节，由无产阶级和最广大的劳动群众来实现。“无产阶级革命，矛盾的解决：无产阶级将取得社会权力。”①但是，无产阶级从不把社会权力当作自己的私有财产，它从意识到自己历史使命的那一刻起，就坚定地把实现社会公共权力复归于社会当作自己最终的政治任务。

---

① 《马克思恩格斯选集》(第三卷)，人民出版社，1972 年，第 443 页。

关于国家消亡的具体细节，目前是难以预测的，这只能由将来的实践来解答。正如列宁所提出的那样，我们只能谈国家消亡的必然性，同时着重指出这个过程是长期的，至于消亡的日期和具体形式，只能作为悬案了。①

拓展读物：

1. 恩格斯：《〈反杜林论〉材料》。
2. 李元书：《政治发展导论》，商务印书馆，2001 年。
3. 燕继荣：《发展政治学》，北京大学出版社，2006 年。
4. 杨龙：《发展政治学》，高等教育出版社，2006 年。
5. 程同顺：《当代比较政治学理论》，南开大学出版社，2001 年。
6.（美）亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，李盛平译，华夏出版社，1988 年。
7.（美）奇尔科特：《比较政治学理论：新范式的探索》，高铦等译，社会科学文献出版社，1998 年。
8.（巴西）多斯桑托斯：《帝国主义与依附》，杨衍永等译，社会科学文献出版社，1999 年。
9.（美）沃勒斯坦：《现代世界体系》（3 卷），尤来寅等译，高等教育出版社，1998—2000 年。
10.（美）福山：《国家构建：21 世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强等译，中国社会科学出版社，2007 年。

思考题：

1. 西方政治发展理论的三个阶段及主要内容是什么？
2. 政治发展的动力和形式有哪些？
3. 试论中国的新民主主义革命和社会主义革命的伟大历史

① 参见《列宁选集》（第三卷），人民出版社，1972 年，第 253 页。

意义。

4. 怎样理解政治革命和政治改革(改良)的关系?

5. 为什么说中国社会主义初级阶段的政治体制改革,是社会主义自我完善的基本途径?

6. 论国家历史类型的更替与政治现象消亡的必然性。

二 版 后 记

一

时隔十年之后，拙作《政治学概要》的新版就要与读者见面了。与上一版相比，改动是比较大的。一是增加了作为第五章的“统治、管理与参与”，增加了作为第十四章的“政治发展”。二是根据新的理解对有些章节的顺序或组合作了调整，比如“政治革命”以及有关“政治现象消亡”的内容，与“政治发展”的内容放在一起组成了本书的最后一章；有关“国际政治”的少量最基本的知识，取消了的话，显得不完整，保留的话，又不可能展开阐释。与同行的类似著作相比，拙作的一个特点是以“政治现象的起源”开始，并以“政治现象消亡”结束。这样，把关于国际政治的基本知识放在最后，就像是硬加上去一个“尾巴”。考虑再三，作为一种尝试，结果放到了国家理论的单元，成为了第六章，即“国家间的政治关系”。更重要的是，把实际上属于另外一个二级学科的国际政治问题，纳入到政治学理论的框架里来，从政治学理论的角度作有关分析和介绍，应当说是合逻辑的。

除了以章为单位的结构性变动以外，我对节和目的调整，对具体概念、提法的解释和资料的补充与调整，就更多了。这一版 50%

的内容是重写的，以节为单位计算的话，有改动的地方几乎是10%。

二

我从1985年第一次走上政治学理论课的讲台，就有一个愿望，这就是仿效我的大学老师——著名哲学家陈晏清教授所著的《马克思主义哲学纲要》，写一本精练而又有相当专业水准的政治学理论精要课本。在我读本科期间的1983年，天津人民出版社和中央广播电视大学出版社联合出版了陈老师的《马克思主义哲学纲要》。当时，全国已经至少有几十本类似的教材了。陈老师的这个纲要才22万多字。但是，这本书非常受学生们的欢迎，我个人用起来也非常“顺”，给我留下的印象特别深刻。读研究生以后，依然“有读头儿”，做学生用的教材，做教师用的备课参考依据，查个基本观点，都可以，而且有一定的前瞻性。

当时，我虽然是哲学专业的学生，但我一直用大部分精力自学现代政治学。从这以后，我就一直希望当教师时使用自己的教材，而且是研究型的教材，像陈老师的哲学纲要式的教材那样，语言精练，概括性强，篇幅不大，有理论深度；初学者读起来不算太晦涩，有一定基础的人士看一看也不会觉得它浅；离传统的体系不是太远，但又有自己的认真的探索或独特的分析阐释角度。我肯定做不到这么理想，但我将一直努力下去，一直改下去。当然，政治学与关于思维的科学毕竟不同，它比较具体，所以，我还须注意使教材涉及的现代政治学知识面比较宽。

希望使用拙作的读者提出宝贵意见。

三

在这一版完成的时候，我衷心感谢我的非常聪明的学生们。十年来，你们的提问，你们的答卷，你们的作业，都促使我不得不思考许多问题，从而推动了我的研究工作和理论探究。

在写作过程中，有关“政治发展”的一部分内容，参考了我的工作伙伴程同顺副教授的有些想法和材料。关于政治统治、政治管理、政治参与的部分内容，我曾经提交我的朋友北京大学王浦劬教授，作为由他主编的一部研究生教学参考书的一个组成部分。当时，浦劬学兄提出了许多很好的建议。我的工作单位南开大学对本书的出版给予了大力的支持和资助。天津人民出版社的赵明东社长及有关工作部门给我以很多支持或方便；我的学长和多年的合作伙伴家林先生以及他的几位年轻的同事伍绍东、叶青在审读拙作时提出了许多非常重要的意见。我的研究生志红、唐敏、晓莹、道久、雪丽、振超、辛欣帮助我做了许多工作。一并谢谢大家！

朱光磊

2001 年 6 月 30 日

三版后记

拙作《政治学概要》由天津教育出版社出版第一版，到由天津人民出版社出第二版，用了十年的时间。现在，要出第三版了。后两版之间，相隔了七年。在这段时间中，国内外的政治生活发生了很大变化，我和我的团队成员也始终在学习，对有些政治学理论问题的看法也有所深化、细化。同时，随着天津人民出版社教材出版事业的发展，这次还有一个改版的任务。

新版就要与读者见面了。在这次改版和修订过程中，我所做的主要调整有：①在"国家"这个单元中，增加了"国家与民族"这一章。民族问题与国家问题密切相关，应当是政治学原理的重要内容。补充这方面的内容，是我很久以来的设想，但是我在这方面一直没有形成专长，不敢动手。前不久，郭道久博士和我在应约完成一项学术工作时，我们合作，但以他为主，形成了一个初步的关于民族问题的材料。这次，我吸收这个材料的部分内容，并请著名民族学家高永久教授帮助作了些修改。对于新接触的问题，我历来是比较小心的。对此，我要向高永久教授和郭道久博士表示衷心的感谢！②在原稿的"国家(三)：统治、管理和参与"这个位置上，这一版，我恢复了"政治行为"的"本来面目"，并将其调整到了第十章。③这一版新增了"政治团体"这一章。之所以增加这样一章，首要原因是，从国

内外政治生活发展趋势看，政治团体乃至整个“第三部门”的作用日益突出，在我国的发展也很快，而且在转变政府职能和建设服务型政府的条件下，我国需要给予政治团体更大的发展空间。此前，我在参加一个重要教材的编写时，负责“政党与政治团体”一章。后来，由于研究内容的平衡问题，这一章关于“政治团体”的部分被取消了。我看放在这里倒也很合适。④这次修订尽可能多地用新的资料、数据来替换原有的资料、数据，有些提法也作了调整和补充。这些变化，有些是属于处理角度的调整，有些是在研究工作进展中产生的新想法、新体会。

在写作这一版的过程中，根据出版社的要求，为方便读者的教学和研究工作，本书在对原版书后所附的“参考文献”作了较大幅度的补充、调整的基础上，在各章后面列出了若干“拓展读物”，并增加了思考题。由于篇幅所限，本书在选择拓展读物时，尽可能做到选择面宽一些，尽可能做到各章不重复遴选。受篇幅和作者水平所限，这些著作尽可能但不一定是最有代表性的。选择拓展读物的最大意义在于它们的资料、参考、对照和索引价值，而不是对它们正确与否的评价，排列顺序不分先后，更不表明作者同意、推崇或反对这些著作或其中某一著作的思想、观点和研究方法。

在修订工作中，我的团队工作伙伴耀南、孙爽、王华、立强、于丹、周望（以姓氏汉语拼音为序）等牺牲假期帮助我做了大量的资料整理工作，同时，他们提出的许多问题，促进了我对有关教研工作和重要课题的思考。尤其是周望，在炎热的夏天，协助我做了很多技术性和联络性的工作。

现在，我还记着 1985 年为我亲笔修改我的第一份“政治学原理”课程讲稿的冯贵闲教授，记着拙作第一版责任编辑王藜雅老师，记着第二版责任编辑著名出版家盛家林先生！我特别感谢我的教研团队的主要成员、教学合作伙伴程同顺教授和郭道久博士。特别是道久，对我在马克思主义理论研究与建设工程政治学组的有关工

作，给予了许多具体的帮助，形成了我们之间许多共同的研究和教学成果。我们几个人，多年一起从事教学和研究工作。他们的合作提升了南开大学“政治学原理”这门课程的教学水平和影响力，也使我的有关工作能够比较有效率。

由于工作的代际交替，在完成这一版的工作中，非常令人高兴的是，天津人民出版社的王康、唐静老师成为了拙作本版的责任编辑。这次我们进行了卓有成效的合作与沟通。我向王康老师和出版社各个工作环节上的朋友们致以衷心的感谢！

在研究和写作中，我引用了一些同行的研究成果，并尽量一一注明了出处，倘若有所遗漏，请与我联系。继续欢迎各位读者和使用本书做教材的老师和同学们提出宝贵意见，我的邮件地址是 zgl@nankai. edu. cn。

朱光磊

2008 年 7 月 28 日